

Lokale bestuurskrachtmonitoring

Integraal benaderen en meten van lokale bestuurskracht in Vlaanderen

> Rapport

- > Pieter-Jan Van Orshoven en Bart De Peuter
- > Promotor: Geert Bouckaert
- > Co-promotoren: Wouter Van Dooren
Joris Voets

Inhoudstafel

Managementsamenvatting	7
Inleiding	13
1. Quid bestuurskracht?	15
> 1.1. <i>De evolutie in de conceptualisering van bestuurskracht</i>	15
> 1.1.1. Eerste generatie: de focus op inputs en omgeving	15
> 1.1.2. Tweede generatie: het New Public Management en de focus op outputs en outcomes	16
> 1.1.3. Derde generatie: de governancebenadering en aandacht voor het proces	18
> 1.2. <i>Internationaal</i>	20
> 1.3. <i>Bestuurskracht als de verhouding tussen capaciteit en opdracht</i>	22
> 1.3.1. Capaciteit	23
> 1.3.2. Opdracht	23
> 1.3.3. Volgens bepaalde criteria	24
> 1.3.4. Bestuurskracht als een verhouding	25
2. Te maken keuzes bij het meten van bestuurskracht	27
> 2.1. <i>De gebruiksfinaliteit van het meetinstrument</i>	27
> 2.1.1. Hard gebruik kan leiden tot pervers gedrag	29
> 2.1.2. De koppeling van bestuurskracht aan het schaalvraagstuk	31
> 2.2. <i>De dilemma's bij het meten van bestuurskracht</i>	35

> 2.2.1. Uniformiteit versus lokale context	35
> 2.2.2. Effectiviteit versus legitimiteit	37
> 2.2.3. Interne versus externe data	41
> 2.2.4. Interne versus externe focus	42
> 2.2.5. Regelmatige meting versus een meting wanneer nodig	42
3. Ervaringen met het meten van bestuurskracht	45
> 3.1. <i>2001: De bestuurskracht en de democratische besluitvorming van de Vlaamse gemeenten</i>	45
> 3.1.1. Methodiek	45
> 3.1.2. Conclusies en leerpunten	47
> 3.1.3. Omgang met meetdilemma's	48
> 3.2. <i>2002: De stadsmonitor</i>	49
> 3.2.1. Methodiek	49
> 3.2.2. Leerpunten uit de stadsmonitor	51
> 3.2.3. Omgang met meetdilemma's	52
> 3.3. <i>2004: Een monitoringsysteem voor lokale bestuurskracht: pilootproject Westhoekoverleg</i>	53
> 3.3.1. Methodiek	53
> 3.3.2. Leerpunten uit het pilootproject	53
> 3.3.4. Omgang met meetdilemma's	55
> 3.4. <i>2005: Visitaties stedenfonds</i>	55

> 3.4.1. Methodiek	56
> 3.4.2. Conclusies en leerpunten	57
> 3.4.3. Omgang met meetdilemma's	58
> 3.5. 2011: <i>Visitaties plattelandsgemeenten</i>	58
> 3.5.1. Methodiek	59
> 3.5.2. Conclusies en leerpunten	61
> 3.5.3. Aangepaste vervolgeditie	62
> 3.5.4. Omgang met meetdilemma's	63
> 3.6. 2013: <i>Monitor lokale bestuurskracht van Ruimte Vlaanderen</i>	63
> 3.6.1. Methodiek	64
> 3.6.2. Conclusies en leerpunten uit het onderzoek	65
> 3.6.3. Omgang met meetdilemma's	67
4. Van definitie naar meetinstrument	69
> 4.1. <i>Oriëntatie van het project</i>	69
> 4.1.1. Exploreren: focusgroep met Vlaamse ambtenaren	70
> 4.2. <i>Het conceptueel raamwerk</i>	71
> 4.2.1. De vier kwadranten van het conceptueel raamwerk	74
> 4.3. <i>Vertaling van het conceptueel raamwerk naar een indicatorenset</i>	77
> 4.3.1. Ontwikkelstrategie indicatorenset	77
> 4.3.2. Uitkomst afstemmingsronde	77

> 4.3.3. Catch 22: de combinatie uniformiteit en kwalitatieve data	78
5. Een integraal traject naar bestuurskrachtversterking	81
> 5.1. <i>Een centraal dataplatform van en voor lokale besturen</i>	84
> 5.1.1. Waarstaatjegemeente.nl?	84
> 5.1.2. Opdrachtspecifieke indicatoren vanuit de beleidsdomeinen	85
> 5.1.3. Een uniek en centraal dataplatform	86
> 5.1.4. Gebruiksfinaliteit van leren	86
> 5.2. <i>Een complementair kwalitatief instrumentarium</i>	87
> 5.2.1. Zelfevaluatie	87
> 5.2.2. Vlaamse bestuurskrachtvisitaties	88
Referenties	97
Bijlage 1: Indicatorenset	103
Bijlage 2: Richtvragen tot zelfevaluatie	105

Lijst tabellen

Tabel 1: Internationale literatuur vergeleken met de drie definitiegeneraties	22
Tabel 2: Gebruikswijzen van prestatie-informatie	28
Tabel 3: Leren, controleren en verantwoorden als gebruikswijzen van prestatie-informatie	29
Tabel 4: Mogelijke disfunctionele gedragseffecten bij prestatiemetingen	30
Tabel 5: Relevante clustering van gemeenten op basis van taakstelling	36
Tabel 6: Gemeentelijke kwaliteitsmatrix	39
Tabel 7: Indicatoren bestuurskrachtmonitor visitaties plattelandsgemeenten	60
Tabel 8: De algemene beginselen van behoorlijk visiteren (abbv)	91

Lijst figuren

Figuur 1: De opdeling van bestuurskrachtdimensies in een macro- en microniveau .	73
Figuur 2: De vier kwadranten van het conceptueel raamwerk.....	74
Figuur 3: Het traject naar bestuurskrachtversterking.....	83

Managementsamenvatting

Dit rapport is het sluitstuk van het SBOV B-project 'Lokale bestuurskrachtmonitoring' uitgevoerd in 2014. De doelstelling van dit onderzoek was het meetbaar maken van lokale bestuurskracht op een objectieve, wetenschappelijk onderbouwde en door het veld gedragen manier. Dit resulteerde in een indicatorenset, bijgesloten bij dit rapport. Een belangrijke nuance bij deze verzamelde kwantitatieve indicatoren is dat ze niet het volledige bestuurskrachtverhaal kunnen vertellen. Heel wat aspecten inherent aan het complexe, contingente en dynamische concept bestuurskracht zijn niet of nauwelijks middels indicatoren te meten. Om die reden is het noodzakelijk dat de indicatoren aangevuld worden met kwalitatieve meetmethodes zoals visitaties. Zo wordt niet enkel een te direct oordeel en een te enge informatiebasis voor eventuele begeleidende maatregelen vanwege de centrale overheid vermeden. De praktijk wijst ook uit dat dergelijke werkwijze meer impact heeft op de bewustwording en sensibilisering van lokale bestuurders. Uit de afstemmingsrondes binnen dit project, en de ervaringen die de onderzoekers opbouwden binnen andere gerelateerde projecten, blijkt ook dat er rond de visitatiemethodiek eenvoudiger een draagvlak gecreëerd zal kunnen worden bij de belanghebbenden.

Generaties in het denken rond bestuurskracht

	BESTUURSKRACHT 1.0	BESTUURSKRACHT 2.0	BESTUURSKRACHT 3.0
Centrale vraag	Is de context aanwezig om het goed te doen?	Worden de dingen goed gedaan gegeven de context?	Worden de goede dingen gedaan?
Kerngedachte	Bestuurskracht wordt bepaald door exogene factoren (aantal inwoners, fiscaal draagvlak, ...)	Bestuurskracht is het volgens bepaalde criteria (efficiënt, effectief, klantgericht, ...) inzetten van middelen om de gewenste resultaten te bereiken.	Het bestuur als coördinerend middelpunt in een netwerk dat gericht is op het gezamenlijk realiseren van gewenste maatschappelijke effecten.

Bestuurskracht in dit project

- ♦ *“Het hebben en aanwenden van capaciteit door een lokaal bestuur, ten behoeve van de bestuurlijke keten, in relatie tot een bepaalde opdracht volgens bepaalde criteria” (De Peuter & Bouckaert, 2004, p. 31)*

Gebruiksfinaliteit van de bestuurskrachtmonitor

- ♦ De functie van een meetinstrument is bepalend voor de inhoud en schaal maar ook voor procesmatige zaken zoals data-aanlevering. Het ultieme doel van de bestuurskrachtmeting moet voor de designfase duidelijk zijn.
- ♦ Een monitorinstrument kan vormgegeven worden vanuit een optiek van leren, controleren of verantwoorden. Hoe ‘harder’ het gebruik (leren<controleren<verantwoorden), hoe meer kans op pervers gedrag (bv. vertekening van aangeleverde data) en hoe hoger de controlekosten (bv. audit op de data).
- ♦ Binnen de klankbordgroep werd er gekozen voor de gebruiksfinaliteit van het leren.

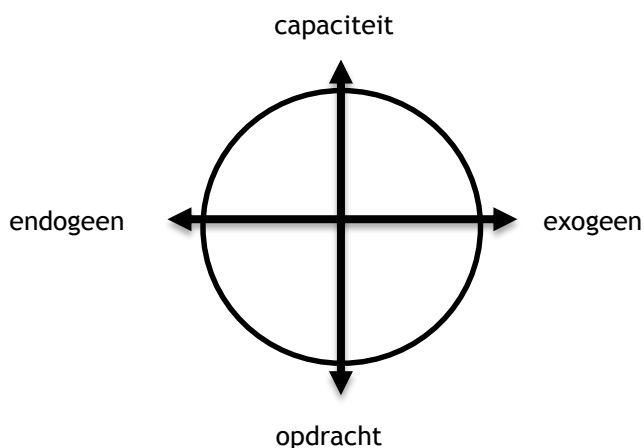
Meetdilemma's

1. De eerste vraag die zich stelt is of dat er gekozen wordt voor een uniform meetinstrument dan wel voor een methodiek die aangepast is aan de lokale context. Het proberen vatten van bestuurskracht in een uniform meetinstrument wordt in zekere zin een vraagstuk van de grootste gemene deler omdat de opgaven waar de lokale besturen voor staan in grote mate afhankelijk zijn van demografie, socio-economische factoren, het al dan niet vervullen van een centrumfunctie, etc..
2. Het tweede dilemma gaat over de keuze voor een kwaliteitskader. Wat zijn de waarden die een lokaal bestuur dient na te streven? Aan welk normatief kader zal het handelen van het lokale bestuur afgetoetst worden? Heel wat denkbare waarden of criteria kunnen

gevat worden onder effectiviteit van beleid maar hetzelfde geldt voor legitimiteit.

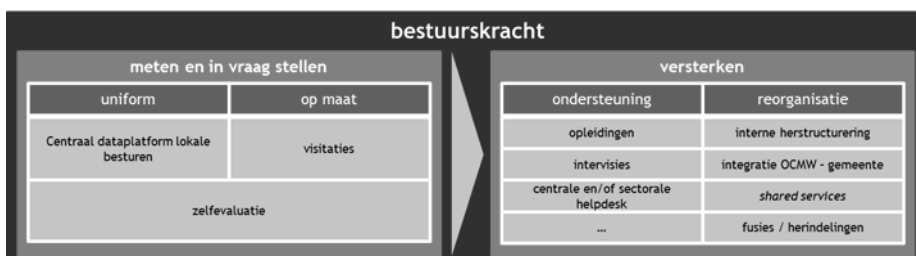
3. Het derde dilemma gaat over de keuze van databron. Wanneer er gebruik gemaakt wordt van centraal reeds beschikbare data zullen kwalitatieve aspecten die enkel *on the field* vaststelbaar zijn, niet meegenomen worden in de analyse. Kwalitatieve meetmethodieken baseren zich op (inter)subjectieve en contextgevoelige inschattingen en vergen een ander type van kwaliteitsbewaking dan voor cijfermatige gegevens.
4. Wordt er gekeken naar de bestuurskracht van het gemeentebestuur of naar de bestuurskracht van de gemeenschap? Dit is de keuze tussen een government- en governancebenadering.
5. Tot slot moet men beslissen of de gegevens regelmatig opgevraagd zullen worden (evoluties in beeld) of slechts éénmalig of indien nodig (momentopname).

Conceptueel raamwerk



- ♦ Op basis van de definitie van bestuurskracht wordt er een onderscheid gemaakt tussen capaciteits- en opdrachtgerelateerde bestuurskrachtbepalers. Dit onderscheid vormt de verticale dimensie van de matrix waar de indicatoren aan gekoppeld worden.
- ♦ Horizontaal wordt er een onderscheid gemaakt tussen exogene en endogene bestuurskrachtbepalende factoren. Hierdoor wordt expliciet de keuze gemaakt om de bestuurskrachtproblematiek ruimer te zien dan die zaken waar het lokale bestuur zelf een invloed op kan uitoefenen (endogene factoren). Ook heel wat factoren buiten de gemeente om - zoals centraal beleid, instituties en omgevingsfactoren - hebben immers een belangrijke bepalende rol in haar opdrachtgrootte of capaciteit (exogene factoren).

Een integraal traject naar bestuurskrachtverbetering



Aanbevelingen

- ♦ Kies leren als gebruiksfinaliteit van bestuurskrachtmeting.
- ♦ Baseer beslissingen in het kader van interbestuurlijk beleid op een gecombineerde kwantitatieve én kwalitatieve meting van lokale bestuurskracht.
- ♦ Ontwikkel een tweesporenbeleid voor het meten en in vraag stellen van lokale bestuurskracht: cijfermatige indicatoren aangevuld met

een kwalitatieve meting. Het kwalitatief complement wordt idealiter ontwikkeld als een visitatietraject.

- ♦ Investeer in een centraal dataplatform waarbij informatiestromen over lokale besturen geïntegreerd worden bij de Vlaamse overheid.

Inleiding

Bestuurskracht is een term die regelmatig opduikt in het bestuurskundig discours. Sinds het witboek ‘interne staatshervorming’ van de vorige Vlaamse regering (2009-2014) gewag maakte van een tekort aan lokale bestuurskracht is het concept weer brandend actueel in academische kringen en op het praktijkveld. Ook de huidige Vlaamse regering (2014-2019) maakt zich in haar regeerakkoord sterk om de bestuurskracht van de gemeenten te vergroten (Vlaamse Regering, 2014, p. 12).

Het SBOV B-project ‘Lokale bestuurskrachtmonitoring’ wil een bijdrage leveren aan de discussie rond (het gebrek aan) bestuurskracht bij de Vlaamse gemeenten. Het werd geïnitieerd vanuit de wens om de bestuurskracht van de Vlaamse gemeenten op een objectieve, wetenschappelijk onderbouwde en door het veld gedragen manier te gaan meten. Op die manier zou er een beeld gevormd moeten worden van mogelijke knel- en leerpunten inzake lokale beleidsvoering.

Doordat het concept ‘bestuurskracht’ zo gelaagd en complex is, zijn er echter verschillende definities en benaderingen in omloop. In al haar veelzijdigheid en aantrekkelijkheid is het concept verworden tot een containerbegrip dat wel een zeker maar vaag beeld oproept. Alvorens er zelfs maar een poging gedaan kan worden om het begrip meetbaar te maken, is het dus van cruciaal belang om het duidelijk af te bakenen zodat het bruikbaar wordt in het kader van een monitorinstrument. Dat vormt meteen de eerste onderzoeksvraag van dit project. We bespreken dit in het eerste hoofdstuk.

In het tweede hoofdstuk van dit rapport gaan we dieper in op de dilemma’s waarmee we geconfronteerd worden wanneer we bestuurskracht concreet meetbaar willen maken. Hiernaast gaat er ook aandacht naar de gebruiksfinaliteit van de resultaten uit het meetinstrument en welke de invloed van die gebruiksfinaliteit is op het instrument zelf. De manier waarop men met de output van de monitor omgaat, heeft immers implicaties voor de dataverzamelmethode, de opbouw van de indicatoren en de draagvlakvorming.

Er werden in het verleden en ook recentelijk al pogingen ondernomen om bestuurskracht in een concreet meetkader te vatten. De hierdoor

opgebouwde expertise, inzichten en leerpunten worden besproken in hoofdstuk drie. Er wordt ook nagegaan hoe deze projecten zijn omgegaan met de dilemma's die in hoofdstuk twee aan bod kwamen.

De uiteindelijke hoofdonderzoeksvraag - het concreet meetbaar maken van bestuurskracht aan de hand van een indicatorenset - vormt het sluitstuk van dit project. We presenteren onze werkwijze in hoofdstuk vier. We sluiten het rapport af door dit project en de ontwikkelde indicatorenset ruimer te kaderen binnen een integraal traject dat de bestuurskracht van de lokale besturen op maat dient te versterken.

Onderzoeksvragen

- ♦ OV 1: Hoe kan het begrip bestuurskracht afgebakend worden zodat het bruikbaar wordt in een Vlaamse context? Uit welke verschillende aspecten bestaat het begrip bestuurskracht?
- ♦ OV 2: Welke impact heeft de gebruiksfinaliteit van de bestuurskrachtmonitoring op de ontwikkeling van het instrument zelf? Wat zijn de implicaties voor de dataverzamelmethode(n), de opbouw van de indicatoren en de draagvlakvorming?
- ♦ OV 3: Aan de hand van welke indicatoren maken we de verschillende facetten van het begrip bestuurskracht meetbaar?

1. Quid bestuurskracht?

Bestuurskracht is een begrip dat gretig gebruikt, maar zelden geduid wordt. Enerzijds is het een bijzonder aantrekkelijk en wervend begrip - weinigen zullen zich uiten als een tegenstander van bestuurskrachtig beleid. Anderzijds is het ook een veelzijdig begrip dat selectief gebruik mogelijk maakt en zelfs in de hand werkt (van Dam & Castenmiller, 2008, p. 22). Er bestaat niet zo iets als dé juiste definitie of dé juiste benadering van bestuurskracht. Doordat het begrip bijzonder veel interpretatievrijheid aan de gebruiker biedt, is de kans reëel dat twee gesprekspartners die louter het begrip bestuurskracht in hun dialoog hanteren, compleet naast elkaar zullen praten. Vandaar is het van essentieel belang om het begrip in dit inleidende hoofdstuk te duiden. We wijzen daarbij op de evolutie dat het concept heeft doorgemaakt in het bestuurskundig discours in de Lage Landen. Daarnaast hebben we ook aandacht voor internationale tegenhangers van het begrip. We eindigen met wat wij als onderzoekers verstaan onder bestuurskracht en hoe het concept binnen dit SBOV-onderzoek begrepen moet worden.

> 1.1. De evolutie in de conceptualisering van bestuurskracht

Wanneer we het concept ‘bestuurskracht’ willen definiëren, kunnen we niet voorbij aan de steeds breder wordende inhoudelijke invulling doorheen de tijd. Denters en Toonen (2010) spreken zelfs over drie generaties in de begripsvorming. Deze lijken samen te hangen met de temporele bestuurskundige aandacht die er in elke periode naar een specifiek onderdeel van de beleids- en de beheerscyclus ging.

> 1.1.1. *Eerste generatie: de focus op inputs en omgeving*

De term ‘bestuurskracht’ raakte in België voor de eerste maal in het politieke discours verzeild naar aanleiding van de grote gemeentelijke fusieoperatie eind jaren 70. Het vergroten van de bestuurskracht van de Belgische gemeenten was daarbij het doel en schaalvergroting het middel. Volgens Rudolf Maes was er *“een algemeen gehuldigde opvatting dat de Belgische gemeenten te kleine bestuurseenheden vormden om hun rol naar behoren te kunnen vervullen”* (Maes, 1970, p. 427). Men sprak over de creatie van *“nieuwe gemeenten die groot genoeg en bevolkt genoeg zouden zijn om op een verantwoordelijke wijze een eigentijds gemeentelijk beleid te kunnen*

waarborgen” (De Ceuninck, 2009, p. 53). Er waren in de toenmalige visie met andere woorden drie voorwaarden verbonden aan het begrip bestuurskracht: namelijk een voldoende grote oppervlakte, een zeker aantal inwoners en de beschikbaarheid van voldoende financiële middelen. Ook in Nederland werd het begrip bestuurskracht bijna uitsluitend aan schaalgrootte en de daaraan verbonden consequenties in termen van financiële draagkracht gekoppeld. Men had het steevast over het bestuurlijke vermogen, over “*de beschikbaarheid van voldoende bestuursmiddelen voor gemeentelijke overheden*” (Denters & Toonen, 2010, p. 223). Discussies draaiden voornamelijk rond het minimaal aantal inwoners dat een gemeente nodig heeft om zich van de haar gestelde taken te kunnen kwijten. De redenering was dat meer inwoners o.a. meer inkomsten, lagere bestuurskosten en een afname van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met zich mee zouden brengen (Korsten, Abma, Schoenmaker, & Schutgens, 2007). Het gangbare idee dat de schaal van een gemeente en de daaraan gekoppelde financiële en personele draagkracht een eenduidig positieve invloed hebben op de kwaliteit van het lokale bestuur werd echter ontkracht door wetenschappelijk onderzoek (Denters & Toonen, 2010; Derksen, Drift, van der Giebel, & Terbrack, 1987). Recent nog bleek uit een Nederlands onderzoek dat gemeentelijk herindelingen helemaal niet tot lagere bestuurskosten of een hoger *service-level* leiden (M. A. Allers & Geertsema, 2014). De Ceuninck (2013) stelt dan weer dat schaal en bestuurskracht wel op één of andere manier met elkaar samenhangen maar dat de aard en richting van de relatie veel problematischer is. Volgens De Ceuninck moet men voorzichtigheid aan de dag leggen alvorens men een causale relatie tussen schaal en bestuurskracht voor waar aanneemt.

> **1.1.2. *Tweede generatie: het New Public Management en de focus op outputs en outcomes***

Midden jaren 80 stapte men in Nederland geleidelijk af van een eenzijdige focus op inwonersaantallen. Hoewel het nog steeds als een criterium werd beschouwd, wilde men de levensvatbaarheid van gemeenten ook aan andere zaken aftoetsen (Abma, 2012). Onder invloed van het New Public Management (NPM) werd de focus verlegd naar de outputs en outcomes van lokaal beleid. Gemeentebesturen en -administraties moesten voortaan afgerekend worden op de resultaten van hun beleid en niet op het aantal burgers dat binnen hun grenzen resideert. Die nieuwe benaderingswijze van het begrip werkte vanzelfsprekend ook door in de definiëring ervan. Derksen et al. omschrijven

een bestuurskrachtige gemeente als *“een gemeente die het vermogen bezit om haar taken te behartigen, die derhalve in staat is tot een optimale uitvoering van wettelijke taken, oplossing van lokale problemen en voorziening in lokale behoeften”* (Derksen et al., 1987, p. 27). Hoewel ook in deze definitie de middelen die een gemeente ter beschikking heeft een rol spelen, duiden ‘optimale uitvoering’ en ‘oplossingen’ op een zekere resultaatsgerichtheid volgens bepaalde criteria (efficiëntie, effectiviteit, etc.).

Bij het zoeken naar nieuwe criteria om de kwaliteit van een gemeente aan af te toetsen keek men dan ook vooral - geheel in de lijn van het NPM - naar kwantificeerbare outputs en prestatienormen (Nieuwenkamp, 2001). Ringeling meent echter dat men te ver is doorgeslagen in het eenzijdig focussen op resultaten. Bestuurskracht wordt voor hem te veel verbonden aan pragmatisme en instrumenteel managerialisme (Ringeling, 2007). Hij pleit ervoor om ook aspecten die te maken hebben met bestuurscultuur in analyses mee te nemen. Ook de rol van politiek en beleid, die binnen het NPM-schema gemarginaliseerd is, moet volgens hem versterkt worden (Castenmiller, 2009). Denters en Toonen kaarten eveneens aan dat men zich blindstaart op de bedrijfsvoering en daardoor andere zaken onderbelicht. Bij bestuurskrachtmetingen hanteert men een intern organisatieperspectief en bekijkt men de gemeente hoofdzakelijk in de hoedanigheid van dienstverlener en beleidsproducent (Denters & Toonen, 2010). Dat is nochtans maar een deel van het verhaal: gemeenten zijn ook onderdeel van het bestuurlijke stelsel en spelen ook een rol als reorganiserende en innoverende organisaties (Toonen, van Dam, Glim, & Wallagh, 1998).

Korsten, Abma, en Schutgens (2007) gaan akkoord met de stelling dat bestuurskrachtmetingen in de praktijk vooral naar binnen gericht zijn. Ze noemen de overheersende praktijk bestuurscentrisch. Samengevat gaat die benadering ervan uit dat enkel gemeentebesturen verantwoordelijk zijn voor het maken en uitvoeren van lokaal beleid en daarbij volledig onafhankelijk handelen. Ook bij de begripsbepalingen van de eerste generatie heeft dit perspectief de overhand. Het staat in de internationale literatuur bekend als de governmentbenadering. Verschillende auteurs beoordelen deze eenzijdige fixatie op het gemeentebestuur ten koste van de lokale gemeenschap in haar geheel echter als niet langer geoorloofd in een sterk veranderende samenleving waar netwerkvorming en inspraakprocessen opgang maken.

> **1.1.3. Derde generatie: de governancebenadering en aandacht voor het proces**

Het begrip bestuurskracht heeft een enorme evolutie doorgemaakt. Daar waar veertig jaar geleden nog eenzijdig de focus op schaal, inwonersaantallen en financiële middelen lag, anders gezegd op input- en omgevingsfactoren, is de focus in de jaren 80 en 90 gaandeweg komen te liggen op outputs en outcomes. Tegenwoordig heeft men ook steeds meer aandacht voor het proces. Voor Wesseling et al. (2004, p.22) is bestuurskracht *“de mate waarin een samenleving er in slaagt gezamenlijk gerichte krachten te organiseren om bepaalde effecten te realiseren”*. Boogers en Schaap (2007, p.9) zien *“een gemeente als bestuurskrachtig wanneer zij in staat is haar verantwoordelijkheden te definiëren, in te schatten welke partners bij de diverse oplossingsrichtingen noodzakelijk zijn en met die partners ook tot een goede aanpak van de problemen te komen”*. Deze auteurs stellen dat de (lokale) overheid in een gefragmenteerde samenleving niet langer alleen instaat voor de vormgeving van het publieke speelveld. Dit houdt ook een zekere *dissemination of responsibility* in: het is in zulke omstandigheden niet fair om enkel het gemeentebestuur af te rekenen voor alles wat misloopt bij de totstandkoming en uitvoering van het gemeentebeleid. De verantwoordelijkheid hierover wordt een gedeelde zaak van de diverse (netwerk)partners waar het gemeentebestuur mee in interactie treedt. Dat gaat van de centrale overheden tot buurtcomités. Aanhangers van deze governancebenadering zien bestuurskracht als iets dat een gemeentebestuur overstijgt.

Denters en Toonen (2010) hebben het over ‘bestuurskracht 3.0’. Dat staat voor een nieuwe benaderingswijze waarbij men het eenzijdig focussen op de rol van de gemeente als beleidsproducent en publieke dienstverlener probeert te vermijden. De auteurs betogen dat er ook aandacht moet gaan naar de gemeente als onderdeel van het bestuurlijke stelsel en als reorganiserende en innoverende organisatie (Toonen et al., 1998). Dat moet zich uiten in het *“samen met de burgers, maatschappelijke organisaties en medeoverheden hanteerbaar maken van de bestuurlijke drukte in een onvermijdelijk complexe sociale en bestuurlijke context, evenals in het leveren van bevredigende bestuurlijke prestaties”* (Denters & Toonen, 2010, p. 230).

Steeds vaker wordt bestuurskracht ook gekoppeld aan bestuurscultuur. Die tendens is net als de governancebenadering exemplarisch voor de toenemende aandacht die men voor het proces heeft en voor wat er speelt binnen de gemeentelijke politiek en administratie alvorens beleid tot stand komt. Besturen is geen neutraal werkwoord; besturen vindt plaats *“temidden van relaties tussen mensen, stijlen van bestuurders, en specifieke werkwijzen, die met elkaar ‘bestuursculturen’ vormen”* (Noordegraaf, Bos, Geuijen, Spelier, & Vermeulen, 2008, p. 7). Die bestuursculturen vinden hun oorsprong in de specifieke context van een gemeente en in de maatschappelijke en bestuurlijke opgaven waar ze voor staat. Bestuursculturen kunnen enerzijds bevorderend zijn voor de bestuurskracht van een gemeente maar er anderzijds ook net een rem op vormen. Mainstreamdenkers rond de relatie bestuurscultuur-bestuurskracht zien het eerste dan ook als iets dat in functie moet staan van het laatste. Bestuurscultuur is in hun opvatting een verzameling van werkwijzen en gewoonten, van waarden en identiteiten die binnen een organisatie heersen en die op een zekere manier gekneed moeten worden zodat ze inpassen binnen de organisatiestructuur en op die manier de bestuurskracht versterken (Noordegraaf & Vermeulen, 2007). In een poging om bestuurskracht te vergroten is het louter aanpassen van organisatiestructuren dan ook onvoldoende; het moet volgens deze auteurs gecombineerd worden met cultuurtrajecten die de bestuurscultuur in positieve zin manipuleren (Noordegraaf & Vermeulen, 2007, p. 48). Noordegraaf en Vermeulen vinden dan weer dat die redenering het begrippenpaar structuur-cultuur veel te dichotoom benadert. Zij zien bestuurskracht als *“het competent aangaan van uitdagingen door lokale bestuurders en andere relevante partijen waarbij men culturele resources - daar zijn tradities, stijlen en gebruiken - strategisch inzet”* (Noordegraaf & Vermeulen, 2007, p. 55). Culturen zijn voor hen een op zichzelf staande structurerende factor.

Bestuurskracht heeft voor deze auteurs ook te maken met de selectie van opgaven, hoe die opgaven geframed worden en op welke manier men met ze omgaat. Het gaat dan niet langer enkel over de vraag of de gemeente ‘de dingen goed doet’ maar ook over de vraag of ze ‘de goede dingen doet’. Dit is een cruciaal punt in hun betoog aangezien ze op die manier politieke keuzes betrekken in het bestuurskrachtvraagstuk. Eerdere benaderingen bekeken gemeentelijke opgaven als een neutraal gegeven, als een output van het democratische besluitvormingsproces. Deze auteurs kiezen er daarentegen expliciet voor om dat niet te doen. Ook Wesseling et al. vinden het agenderen

van wenselijke effecten en hoe daarover beslist wordt een essentieel onderdeel van bestuurskracht. Een bestuurskrachtbenadering die daar helemaal geen rekening mee houdt, beschouwen zij als te technocratisch (Wesseling, Fraanje, Paardekooper, & van Twist, 2007). Daarom stellen ze voor om bestuurskracht op een andere manier te gaan bekijken, “*als het vermogen om de wenselijkheid van maatschappelijke effecten vast te stellen*”. De democratische kwaliteit - en de daarmee samenhangende normativiteit - van de besluitvorming sluipt hier binnen in het concept bestuurskracht.

> 1.2. Internationaal

De internationale literatuur kent geen echt equivalent van het concept ‘bestuurskracht’ (Abma, 2012). Toch is men ook in het buitenland bezig met verschillende aspecten van wat we in het Nederlandse taalgebied onder bestuurskracht verstaan, zij het dat men deze verschillende aspecten een eigen term heeft gegeven. Zo zijn de concepten *local government performance* en *local governance performance* onderling sterk verwant en corresponderen ze in grote mate met wat we hierboven als de bestuurskracht-2.0- en bestuurskracht-3.0-benadering beschreven hebben.

In de kern van de zaak gaat het steeds over hoe lokale besturen (al dan niet in vergelijking met elkaar) presteren. Het grote verschil zit in hoe men dat presteren precies definieert en welke na te streven waarden men eraan koppelt. Bij gebrek aan een alomvattend, expliciet en breed gedragen kader rond prestatie management van (lokale) overheden zijn verschillende definities en corresponderende modellen ontstaan die elk een eigen invulling aan die leemte hebben willen geven. Maurel et al (2014) onderscheiden twee grote groepen van prestatie management modellen: een groep met een voornamelijk economische insteek en een groep die meer focust op belanghebbenden en de rol die zij hebben (of moeten hebben) bij het evalueren en meten van prestaties.

Binnen de groep van eerder economisch georiënteerde modellen gaat er vooral aandacht naar het omzetten van inputs (geld, mankracht) in outputs (producten, diensten) en outcomes (impact, effecten). Het New Public Management model van Hood (1991) is de bekendste exponent van deze stroming. Binnen zijn model ontpopt de traditionele ambtenaar zich tot een resultaatgerichte manager, wordt de impact van overheidsacties gemeten

en worden de noden en verwachtingen van de burger-klant ingeschat en in rekening gebracht. Goed presteren staat gelijk aan schaarse middelen op een zo efficiënt mogelijke manier inzetten teneinde aan de verwachtingen van de burgers te voldoen (Hood, 1991; Maurel et al., 2014).

De tweede groep prestatie modellen die Maurel et al. beschrijven, betrekken burgers en andere belanghebbenden bij het meten van prestaties. Deze prestatie modellen staan onder invloed van de governanceliteratuur die focust op burgerparticipatie en het slopen van ivoren torens. Governance is een breed concept dat in algemene termen weergeeft hoe de maatschappij - en niet per se enkel de overheid - de collectieve vragen en problemen aanpakt en zo zichzelf richting geeft. De integrale kwaliteitsbenadering van het Common Assessment Framework (CAF), een Europees kwaliteitsmodel voor overheidsmanagement, kan binnen deze stroming geplaatst worden (EIPA, 2013). Zo besteedt het CAF veel aandacht aan belanghebbendenmanagement en worden de outcomes van beleid gemeten door ze rechtstreeks te relateren aan burgers tevredenheid. Want *“een gemeentebestuur is er niet voor zichzelf, en ook niet voor de minister of voor de departementen, het is er voor de samenleving. Uiteindelijk zijn het de burgers die uitmaken in hoeverre een gemeente goed presteert”*, vinden Aardema en Korsten (2005, p. 13). Ook volgens Bouckaert, De Peuter en Van Dooren (2003) sluit bestuurskracht internationaal gezien nog het dichtste aan bij governance. Ze sluiten daarmee aan bij de eerder besproken brede niet-bestuurscentrische benadering rond bestuurskracht, de ‘bestuurskracht 3.0’.

Tabel 1 geeft een overzicht van de manier waarop de internationale literatuur rond local government/governance performance parallel loopt met de literatuur rond bestuurskracht. De verticale lijnen van de tabel mogen echter niet de indruk geven dat de verschillende benaderingen, en vooral het gebruik van de verschillende begrippen, al te strikt van elkaar gescheiden kunnen worden.

	BESTUURSKRACHT 1.0	BESTUURSKRACHT 2.0	BESTUURSKRACHT 3.0
Kerngedachte	Bestuurskracht wordt bepaald door exogene factoren (aantal inwoners, fiscaal draagvlak, ...).	Bestuurskracht is het volgens bepaalde criteria (efficiënt, effectief, klantgericht, ...) inzetten van middelen om de gewenste resultaten te bereiken.	Het bestuur als coördinerend middelpunt in een netwerk dat gericht is op het gezamenlijk realiseren van gewenste maatschappelijke effecten.
Internationale term	government capacity	local government performance; quality of government	local governance (performance); quality of governance
Focus	Focus op exogene factoren die een impact hebben op de prestatie van een gemeente.	Focus op endogene factoren: zet de gemeente haar inputs efficiënt om naar outputs en outcomes?	Bijkomende aandacht voor stakeholders en hun wensen, aandacht voor netwerkvorming.
	inputs, omgeving	outputs, outcomes	proces
	Is de context aanwezig om het goed te doen?	De dingen goed doen gegeven de context.	De goede dingen doen

Tabel 1: Internationale literatuur vergeleken met de drie definitiegeneraties

> 1.3. Bestuurskracht als de verhouding tussen capaciteit en opdracht

In eerder SBOV-onderzoek werd lokale bestuurskracht gedefinieerd als *“het hebben en aanwenden van capaciteit door een lokaal bestuur, ten behoeve van de bestuurlijke keten, in relatie tot een bepaalde opdracht volgens bepaalde criteria”* (De Peuter & Bouckaert, 2004, p. 31). De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST) ziet bestuurskracht eveneens als de verhouding tussen opdracht en capaciteit. Wanneer men de bestuurskracht

van een gemeente wil verhogen moet men zowel met de opgaven waar ze voor staat, alsook met de middelen waar ze toegang toe heeft rekening houden. Het komt er dan op aan om beide in balans te houden (Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken, 2013). Door bestuurskracht op deze manier te benaderen poogt VLABEST “de vicieuze cirkel waarbij er bestuurskracht nodig is voor meer bevoegdheden en bevoegdheden voor meer bestuurskracht, in de mate van het mogelijke te doorbreken” (Durnez, 2013; Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken, 2013).

Ook wij zien bestuurskracht als de verhouding van de capaciteit en opdracht van een gemeente volgens bepaalde criteria. De kracht van deze definitie is dat ze aan de ene kant ruim genoeg is om de diverse foci van het begrip te vatten maar anderzijds ook voldoende specifiek is om tot een bevattelijk meetkader te komen. Hierna wordt er ingegaan op de verschillende elementen van deze definitie.

> 1.3.1. Capaciteit

De capaciteit van een lokaal bestuur verwijst zowel naar haar ‘potentie’ als naar de ‘act’, naar het hebben alsook naar het aanwenden van middelen. Een gemeente die genoeg middelen tot haar beschikking heeft maar deze niet of onvoldoende inzet om haar verschillende taken te volbrengen, kan niet beschouwd worden als bestuurskrachtig. Het hebben van middelen is met andere woorden een noodzakelijke maar onvoldoende voorwaarde voor bestuurskracht. Onder middelen verstaan we zowel ‘harde’ financiële middelen alsook de kennis en kunde van personeel en organisatie om met deze financiële middelen om te gaan en ze concreet aan te wenden om de verschillende gemeentelijke taken te volbrengen en de interne werking te garanderen.

> 1.3.2. Opdracht

Een gemeentebestuur wordt geacht capaciteit in te zetten om aan bepaalde maatschappelijke noden tegemoet te komen. Deze opdrachten zijn legio en verschillen van bestuur tot bestuur, want ze zijn deels afhankelijk van omgevingsfactoren en lokale verwachtingen. Voor de gemeenten onderscheiden we drie soorten opdrachten, nl. medebewindstaken, gebonden bevoegdheden en autonome taken (De Rynck, 2002).

Gemeentebesturen krijgen van de centrale overheden taken opgelegd die vallen onder het zogenaamde medebewind. Het verstrekken van paspoorten, rijbewijzen en uittreksels uit het strafregister zijn hier voorbeelden van. Gezien er bij deze categorie van taken geen beleidskeuzes gemaakt moeten worden, is bestuurskracht hier beperkt tot organisatiemanagement (De Rynck, 2002). Doordat de opdracht gegeven is, valt bestuurskracht hier ook het makkelijkst te meten.

Ten tweede zijn er de taken van gemengd belang of de gebonden bevoegdheden. Dit zijn door andere overheden omschreven taken die het gemeentebestuur verwacht wordt te volbrengen. Zowel de lokale als de centrale overheden hebben een belang bij deze taken (De Rynck, 2002). De vrijheid die de gemeenten genieten bij de uitvoering van deze taken kan sterk verschillen. De Rynck spreekt hier over de beleidsruimte. Deze beleidsruimte moet voorgesteld worden als een continuüm dat gaat van een brede tot een eerder beperkende invulling van de beleidsvrijheid, van relatieve autonomie tot eerder medebewind. De beleidsruimte die het lokaal bestuur geniet, verschilt sterk van beleidsdomein tot beleidsdomein. De huidige Vlaamse regering heeft zich voorgenomen om de gemeenten de komende regeerperiode een grotere verantwoordelijkheid toe te kennen en vanuit de administraties enkel nog te gaan sturen op hoofdlijnen (Vlaamse Regering, 2014). Het ligt dan ook in de lijn der verwachtingen dat de beleidsruimte van de lokale besturen breder zal worden.

De autonome taken, tot slot, vinden hun oorsprong in artikel 41 van de Belgische Grondwet. Daarin krijgen de gemeenten alle taken van ‘gemeentelijk belang’ toebedeeld. Ze zijn vrij om dit gemeentelijke belang zelf in te vullen, voor zover de wet- of decreetgever die vrijheid niet middels een wet of decreet inperkt. Het vage juridische begrip ‘gemeentelijk belang’ stelt gemeentebesturen in staat om tegemoet te komen aan bepaalde verwachtingen van haar burgers, zonder dat de wet- of decreetgever dit bij voorbaat expliciteert. Op die manier kunnen gemeenten eigen ambities nastreven.

> 1.3.3. *Volgens bepaalde criteria*

Lokale bestuurskracht gaat tot slot niet louter over het inzetten van capaciteit om taken te volbrengen. Het begrip omvat ook de manier waarop dit gebeurt. Gemeentebesturen zijn bij het uitvoeren van hun taken immers

altijd gebonden aan wettelijke regels en aan de zogenaamde beginselen van behoorlijk bestuur. Bij het uitvoeren van taken moet er rekening gehouden worden met bepaalde kwaliteitscriteria, gaande van efficiëntie en effectiviteit tot legitimiteit en transparantie. We komen later terug op deze criteria wanneer we in het volgende hoofdstuk de dilemma's bij het meten van bestuurskracht bespreken.

> **1.3.4. Bestuurskracht als een verhouding**

Een belangrijk element uit de definitie van De Peuter en Bouckaert (2004) is het feit dat ze bestuurskracht benaderen als een relatief kenmerk. De bestuurskracht van een gemeente heeft voor hen te maken met de mate waarin de capaciteit van een gemeente in balans of in verhouding is met de opdrachten waar die specifieke gemeente voor staat.

$$\text{bestuurskracht} = \frac{\text{capaciteit}}{\text{opdracht}}$$

De bestuurskracht van een gemeente is ook continu in beweging aangezien zowel de capaciteit als de opdracht doorheen de tijd kunnen veranderen. Taakstellingen kunnen gaandeweg wijzigen. Terwijl sommige opgaven verdwijnen, ontstaan er ook nieuwe maatschappelijke uitdagingen en verwachtingen ten aanzien van het bestuur. Wanneer de centrale overheid meer taken aan de lokale besturen toebedeelt, zullen die ongetwijfeld beslag leggen op de totale capaciteit en zo zelfs de uitvoering van andere, meer beleidsvrije taken mogelijks in het gedrang brengen (De Rynck, 2002).

2. Te maken keuzes bij het meten van bestuurskracht

Nu we het concept bestuurskracht in al haar facetten verkend hebben, komt het erop aan om het zo accuraat mogelijk in beeld te krijgen middels een meetinstrument. De vraag waarvoor de resultaten uit zo'n meetinstrument gebruikt zullen worden, moet echter duidelijk beantwoord zijn alvorens men aan het design ervan begint (Bouckaert et al., 2003, p. 234). Zo zal de functie van het meetinstrument bepalend zijn voor de inhoud, o.a. de keuze van de dimensies die men meetbaar wil maken, voor de schaal van de meting, maar ook voor procesmatige zaken zoals data-aanlevering. Het ultieme doel van de bestuurskrachtmeting moet dus al voor de designfase duidelijk zijn.

> 2.1. De gebruiksfinaliteit van het meetinstrument

In 2003 deden Bouckaert, De Peuter en Van Dooren een internationaal vergelijkende studie naar lokale monitoringssystemen. De meetinstrumenten uit de verschillende cases hadden één of meerdere van onderstaande doelstellingen (Bouckaert et al., 2003, p. 234).

- ♦ het versterken van de verantwoording van het lokale bestuur aan de lokale gemeenschap;
- ♦ het versterken van de transparantie van het lokaal bestuur;
- ♦ het verbeteren van het management;
- ♦ het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening;
- ♦ benchmarken en identificatie van best practices mogelijk maken;
- ♦ het meten van de voortgang m.b.t. een bepaald beleid, de beleidsefficiëntie, de mate van doelbereiking en beleidseffectiviteit;
- ♦ komen tot een efficiëntere inzet van middelen;
- ♦ introductie van prestatie management op het lokale niveau;

- ♦ het bieden van een referentiekader voor de beoordeling van de lokale financiële situatie;
- ♦ het meten van de effecten van herindelingen op de kwaliteit van bestuur en dienstverlening.

Op basis van literatuuronderzoek identificeerde Van Dooren (2006, p. 37) maar liefst 44 gebruikswijzen van prestatie-informatie. Die toepassingen kunnen echter steeds teruggebracht worden tot een aantal bredere categorieën (Van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2010). Zo onderscheidt Behn (2003) acht clusters van gebruikswijzen, dewelke weergegeven worden in Tabel 2.

Evalueren	Prestatie-informatie kan gebruikt worden om te bepalen hoe goed de organisatie presteert.
Controleren	Prestatie-informatie kan gebruikt worden om het gedrag van onderschikten te sturen, om ervoor te zorgen dat ze het juiste doen.
Budgetteren	De prestatie-informatie kan een beoordelingsbasis vormen waarop men kan terugvallen bij het verdelen van de middelen.
Motiveren	Prestatiedoelen kunnen stakeholders motiveren om de juiste dingen te doen om de prestatie van de organisatie te verhogen.
Promoten	Prestatie-informatie kan gebruikt worden om de relevantie van de organisatie(eenheid) aan te tonen bij bovengeschikten.
Vieren	Het vieren van goede prestaties kan mensen motiveren en zorgt voor een groter organisatiebewustzijn.
Leren	Prestatie-informatie kan een vertrekpunt zijn om te leren wat werkt en wat niet werkt. Omdat cijfers nooit het hele verhaal vertellen, gaat er aan dat leren altijd een zekere interpretatie van de resultaten vooraf.
Verbeteren	Hoe kan men de organisatie verbeteren zodat ze in de toekomst nog performanter werkt?

Tabel 2: Gebruikswijzen van prestatie-informatie (Behn, 2003)

Van Dooren, Bouckaert en Halligan brengen het aantal categorieën terug tot drie (Van Dooren et al., 2010, p. 101):

	Van zacht naar hard gebruik		
	Leren	Controleren	Verantwoorden
Hoofdvraag	Hoe beleid en management verbeteren?	Hoe activiteiten controleren?	Hoe over prestaties communiceren?
Focus	Intern	Intern	Extern
Oriëntatie	Verandering Toekomst	Controle Heden	Overleven Verleden
Voorbeeld-instrumenten	Strategische planning, benchmarking, risicoanalyse, BPR	Monitors, managementscorecards, prestatiebeloning, prestatiebudgettering	League tables, burgercharters, jaarlijkse rapportage, prestatiecontracten

Tabel 3: Leren, controleren en verantwoorden als gebruikswijzen van prestatie-informatie (Van Dooren et al., 2010, p. 101)

> 2.1.1. *Hard gebruik kan leiden tot pervers gedrag*

De gebruikswijzen in Tabel 3 zijn gerangschikt van zacht gebruik naar eerder hard gebruik. Dit verschil is belangrijk in het kader van een meetinstrument. Wanneer de finaliteit van een bestuurskrachtmonitor er louter in bestaat om van elkaar te leren, zal het bij de lokale besturen immers anders ontvangen worden dan wanneer de monitor wordt ingevuld als een controle- en verantwoordingsmechanisme op basis waarvan ze (al dan niet publiekelijk) op de vingers getikt kunnen worden. Hard gebruik van prestatie-informatie laat weinig ruimte voor het interpreteren van de gegenereerde data (Van Dooren et al., 2010). De cijfers zijn dan wat ze zijn. Een voorbeeld van hard gebruik was de Comprehensive Performance Assessment (CPA) en de daaruit voortvloeiende *league tables* die de Audit Commission (Verenigd Koninkrijk)

elk jaar publiceerden in het kader van het Best Value programma (Stroobants & Bouckaert, 2012, p. 27-31). Broadbent (2010) beschrijft de CPA als een verantwoordingsmechanisme dat *naming and shaming* mogelijk maakte. Daarenboven gaf het aan de centrale overheid het recht om in te grijpen wanneer een lokaal bestuur haar prestatiedoelen niet had bereikt. Dit harde meetinstrument - een combinatie van sturen, controleren en verantwoorden - gaf de lokale besturen een impuls om hun gedrag af te stemmen op de spelregels van het prestatiespel, bijvoorbeeld door meer te focussen op zaken die door prestatie-indicatoren afgedekt werden. Het gevolg daarvan was een desinvestering in zaken die niet opgenomen werden in het instrument en het te gefragmenteerd kijken naar de kwaliteit van de dienstverlening van de organisatie (Broadbent, 2010). Dit zijn maar enkele disfunctionele gedragseffecten die kunnen ontstaan wanneer men prestaties gaat meten. Andere mogelijk effecten zijn o.a. verlamming, meetfixatie, vertekening, tunnelvisie, kortzichtigheid en sub-optimalisatie (Van Dooren et al., 2010; Van Dooren, 2006). In Tabel 4 wordt er kort ingegaan op deze ongewenste bijwerkingen van prestatiemeetsystemen.

Verlamming	Organisaties streven naar een gedegen maar niet langer naar een excellente prestatie gezien daar meestal risico's voor genomen moeten worden. Dit kan innovatie fnuiken.
Meetfixatie	De organisatie is gefocust op het succesvol behalen van indicatordoelstellingen, niet op het succesvol behalen van de doelstellingen <i>an sich</i> .
Vertekening	Het opzettelijk manipuleren van data.
Tunnelvisie	De organisatie gaat zich enkel focussen op zaken die gemeten worden en dat ten koste van zaken die niet meetbaar zijn.
Kortzichtigheid	Ontstaat wanneer het kortetermijndenken primeert boven, en ten koste gaat van langetermijndenken. Een organisatie wordt immers enkel op resultaten op de korte termijn beoordeeld en afgerekend.
Suboptimalisatie	Ontstaat wanneer het goed presteren van één afdeling binnen een organisatie, ten koste gaat van het presteren van de organisatie als geheel.

Tabel 4: Mogelijke disfunctionele gedragseffecten bij prestatiemetingen (Van Dooren et al., 2010; Van Dooren, 2006; van Thiel & Leeuw, 2002)

Hoe ‘harder’ het gebruik van prestatie-informatie, hoe meer kans op het ontstaan van disfunctioneel gedrag (Van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2010). Er bestaan evenwel methoden en instrumenten om deze disfunctionele effecten (deels) te remediëren. Men kan enerzijds de strategische motieven achter het disfunctioneel gedrag weg trachten te nemen en terzelfdertijd ook de kansen om dat soort gedrag te stellen verkleinen (Van Dooren et al., 2010). Aan zulke remediëringsstrategieën zijn evenwel kosten verbonden, zowel in termen van een minder solide instrument alsook in termen van directe controlekosten, bijvoorbeeld onder de vorm van een audit van de aangeleverde data. Voorbeelden uit het buitenland leren ons bovendien dat een degelijk auditproces niet zo vanzelfsprekend is (De Peuter & Bouckaert, 2004, p. 27). Daarnaast zou het harde gebruik van de gegenereerde informatie andere, zachtere functies vrijwel onmogelijk maken.

> 2.1.2. De koppeling van bestuurskracht aan het schaalvraagstuk

De bespreking van de mogelijke gebruiksfinaliteiten van een monitor brengt ons uiteindelijk tot een onvermijdelijke vraag: wat is het doel van de Vlaamse overheid bij het ontwikkelen van een lokale bestuurskrachtmonitor? Wat is de gebruiksfinaliteit die de Vlaamse overheid beoogt? Het witboek interne staatshervorming, het VLABEST-rapport van juli 2013, de nota rond vrijwillige fusies van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur (ABB) en de bijdrage van de Vlaamse administratie aan het regeerakkoord 2014-2019 kunnen meer duidelijkheid hieromtrent scheppen (Decoster, 2014; Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken, 2013; Vlaamse Overheid, 2014).

In het witboek interne staatshervorming (2011) nam de vorige Vlaamse regering (2009-2014) zich voor om de relatie tussen de lokale besturen en de Vlaamse overheid nog meer in te vullen volgens een partnerschapsmodel. Interbestuurlijk vertrouwen geldt daarbij als uitgangspunt. Indien men ten volle uiting wilt geven aan het subsidiariteitsbeginsel moeten de lokale besturen meer autonomie en beleidsvrijheid krijgen. Maar alvorens hiertoe over te gaan, was en is het voor de Vlaamse regering van essentieel belang dat de gemeenten over voldoende vermogen beschikken om een prominenter rol in het beleidsveld op te nemen. En precies daar situeert het gebruik van het begrip bestuurskracht zich binnen het discours. De regering wijst op een bestuurskrachtdeficit bij bepaalde gemeenten, op een gebrek aan capaciteit om toekomstige uitdagingen aan te gaan. Schaalvergroting - zowel in termen van fusies, als in termen van samenwerking tussen gemeente

en OCMW en shared services tussen verschillende gemeenten - wordt daarbij naar voren geschoven als een mogelijke oplossing van het bestuurskrachtdeficit.

In het VLABEST-rapport van juli 2013 wordt de koppeling tussen bestuurskracht en schaaloptimalisaties overgenomen. De kern van het betoog van de adviesraad ligt in de lijn van het witboek. Ze achten een decentralisatie van bevoegdheden naar het lokale bestuursniveau nodig om het subsidiariteitsprincipe toe te passen, maar wijzen er eveneens op dat de gemeenten daar dan wel eerst capaciteitsmatig voor uitgerust moeten zijn. De aanwezigheid van een voldoende kritische massa bij de gemeenten is voor de Raad dus een preconditione voor decentralisatie. De VLABEST betoogt dat het opzetten van een bestuurskrachtmonitor een belangrijke rol kan spelen bij lokale discussies rond capaciteit. De resultaten van een bestuurskrachtmonitor zouden beleidsmakers kunnen helpen bij het doorhakken van politieke knopen. Anderzijds wijzen ze ook op de leereffecten die van zo'n monitor kunnen uitgaan. Ze beschouwen een bestuurskrachtmonitor in die optiek als een benchmarkinginstrument dat door een bestuur gebruikt kan worden om zich te vergelijken met andere gemeenten. Daarnaast zou een bestuurskrachtmonitor volgens de Raad ook een sfeer van 'cijfers op tafel' teweeg moeten brengen die ook andere relevante actoren zoals de media en de burger zou kunnen appelleren. *"Daardoor kan er een zekere opwaartse druk gecreëerd worden om resultaten af te leveren"* (Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken, 2013, p. 6). De VLABEST wijst ook op de rol die een centrale monitor kan spelen bij het nemen van hardere centrale beslissingen, zoals bijvoorbeeld verplichte fusies. Door de harde informatie uit een bestuurskrachtmonitor zou de Vlaamse overheid beslissingen hieromtrent kunnen onderbouwen. De nota van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur onderschrijft deze koers (Decoster, 2014).

Een eenduidige visie op het begrip bestuurskracht valt niet meteen te destilleren uit bovenstaande rapporten. Hoewel bijvoorbeeld in de nota van het ABB de SBOV-definitie - bestuurskracht is capaciteit over opdracht - meerdere malen aangehaald wordt, gaat het in het luik rond bestuurskrachtmonitoring bijna uitsluitend over de teller van de breuk, over de capaciteit van lokale besturen (Decoster, 2014, p. 20, p. 22). Ook de bijdrage van de Vlaamse administratie aan het regeerakkoord focust bijna uitsluitend op de capaciteitskant van bestuurskracht. Hoewel er erkend wordt

dat “het inwonersaantal niet de allesoverheersende maatstaf mag zijn om de lokale bestuurskracht te meten”, zijn de andere bestuurskrachtbepalende factoren die vervolgens worden aangehaald in hoofdzaak omgevingsfactoren. Zo ziet men ook de “socio-economische omgeving, de oppervlakte, de ruimtelijke logica van de gemeente en de draagkracht van de inwoners” als factoren die de bestuurskracht van een gemeente bepalen (Vlaamse Overheid, 2014, p. 355). Hiermee willen we niet zeggen dat deze factoren geen impact hebben op de bestuurskracht van een gemeente, integendeel, ze spelen wel degelijk een belangrijke rol. Wel willen we benadrukken dat deze visie op bestuurskracht beperkt blijft tot de bestuurskracht 1.0 benadering die we eerder bespraken. Gelet op de evolutie die het concept de afgelopen jaren doorgemaakt heeft, werpt zich dan ook de vraag op of het nog wel langer gerechtvaardigd is het concept bestuurskracht in zulke context te gebruiken.

Bestuurskracht wordt zowel in diverse overheidsrapporten als in het maatschappelijk debat rond eventuele fusies nog steeds bijna uitsluitend gekoppeld aan inputfactoren en de beschikbaarheid van voldoende bestuursmiddelen. Eigenlijk gaat het daarbij niet zozeer om bestuurskracht *an sich* maar wel over de noodzakelijke maar onvoldoende voorwaarden voor een bestuurskrachtig beleid. Of een gemeente al dan niet bestuurskrachtig is hangt echter ook af van wat men precies met de beschikbare middelen doet, hoe efficiënt die middelen ingezet worden en hoe resultaatgericht er gewerkt wordt. Bestuurskracht als bestuurskundig begrip gaat, zo moet onderhand duidelijk zijn, een heel pak breder dan het louter hebben van capaciteit. Het gaat ook over het aanwenden van die capaciteit op een efficiënte, doelgerichte en transparante manier enerzijds (de dingen goed doen), en over een goede fit tussen de wensen en verwachten van de bevolking en de beleidsprioriteiten van het gemeentebestuur anderzijds (responsiviteit, de goede dingen doen). In de Nederlandse bestuurskrachtmetingen, waar in de ABB-nota overigens naar verwezen wordt, hanteert men zo’n brede benadering. Ze vindt uitdrukking in de op kwalitatieve leest gestoelde meetmethode van het visiteren.

Bovenop het conceptueel vage gebruik van de term ‘bestuurskracht’ werd er ook geen eenduidige, afgebakende gebruikswijze aan de te ontwikkelen bestuurskrachtmonitor gekoppeld. In het rapport van VLABEST en de nota van het ABB vinden we zowel de gebruikswijze van leren, als die van controleren en verantwoorden terug. Het geeft de indruk dat men geen keuze heeft willen

maken tussen een zachte, dan wel een harde invulling van de te ontwikkelen bestuurskrachtmonitor. Zo zou de schijn kunnen ontstaan dat de monitor voor alle functies tegelijkertijd ingezet zou kunnen worden. Men moet er in dezen nochtans rekening mee houden dat een instrument zo hard is als de hardste gebruikswijze ervan. In deze context zijn dat gedwongen fusietrajecten op basis van de gegevens uit de monitor. Vanaf het moment dat de bestuurskrachtmonitor ‘besmet’ is door het herindelingsdebat, riskeren we geconfronteerd te worden met de eerder besproken perverse gedragseffecten aangezien minstens een deel van de gegevens door de gemeenten zelf aangeleverd zullen moeten worden en/of door de gemeenten beïnvloedbaar zullen zijn.

Dat bestuurskrachtmetingen nooit politiek neutrale instrumenten zijn, bewijst ook de situatie in Nederland (Koster, Wever, & Glim, 2009, p. 11). Daar blijken bestuurskrachtmetingen hetzij openlijk, hetzij verholen, opgezet te worden met het oog op een herindeling. Toch heeft dit maar in een aantal gevallen daadwerkelijke tot fusies geleid (Abma, 2012). Abma geeft aan dat een directe of indirecte koppeling van een bestuurskrachtmeting aan een mogelijke herindeling averechts werkt. Bestuurskrachtonderzoek heeft volgens hem *“enkel nut als het in een veilige en duidelijke omgeving kan plaatsvinden”* (Abma, 2012, p. 393). De focus moet liggen op leren, verbeteren en oordelen, niet op afrekenen. Als herindeling al ter sprake zou komen, zou het vanuit de gemeenten zelf moeten komen en pas ná een bestuurskrachtonderzoek.

> 2.2. De dilemma's bij het meten van bestuurskracht

Het vastleggen van de gebruiksfinaliteit van de bestuurskrachtmonitor is een belangrijke maar onvoldoende stap alvorens men het instrument concreet kan beginnen uitwerken. Van den Dool, van Hulst, & Schaap (2010) formuleerden vijf bijkomende vragen - ze noemen het zelf dilemma's - waar men voorafgaandelijke een antwoord op zal moeten formuleren.

> 2.2.1. *Uniformiteit versus lokale context*

Elke gemeente is uniek. Ze werken elk in een eigen sociale, fysieke en economische context die een grote impact hebben op de uitdagingen waarmee ze geconfronteerd worden. Gemeenten met veel jonge gezinnen zullen bijvoorbeeld speciale aandacht besteden aan onderwijsvoorziening en kinderopvang terwijl vergrijzende gemeenten dan weer bekommerd zullen zijn over een voldoende groot aanbod rond ouderenzorg. Kustgemeenten worden op hun beurt geconfronteerd met opdrachten die rechtstreeks voortvloeien uit hun geografische locatie, terwijl grote steden ook 'bevraagd' worden door de inwoners van de randgemeenten. Elke gemeente heeft met andere woorden een eigen context, eigen problemen, eigen politieke prioriteiten en een ander samengesteld maatschappelijk weefsel dat sterk dan wel minder sterk aan elkaar hangt.

Maar hoe kunnen we dan bepalen wat relevante indicatoren van een kwaliteitsvol bestuur zijn wanneer de opgaven van de gemeenten zo sterk van elkaar verschillen? Bestuurskracht is immers een verhaal over capaciteit maar steeds gekoppeld aan de opdracht. Het proberen vatten van bestuurskracht in een centraal, uniform meetinstrument wordt dan in zekere zin een vraagstuk van de grootste gemene deler. Er zal tot op zekere hoogte abstractie gemaakt moeten worden van de verschillen tussen de gemeenten, zeker voor wat betreft de diversiteit in uitdagingen waarmee ze te maken hebben. De creatie van generieke indicatoren zal hoe dan ook een bepaald betekenis- en nuanceverlies met zich meebrengen.

Bouckaert et al. (2003) wijzen eveneens op dat probleem. Ze menen dat *“een kwalitatieve inschatting van de opdracht van alle gemeenten binnen het bestek van een centrale bestuurskrachtmonitor die het gehele lokale bestuur overziet geen haalbare kaart is”* (Bouckaert et al., 2003, p. 8). Om bepaalde opdrachtmatige verschillen tussen de gemeenten pragmatisch op te vangen

stellen ze voor om de gemeenten op voor het type taakstelling relevante factoren te gaan clusteren. In Tabel 5 wordt deze clusterwijze voorgesteld:

Opgaven ontleend uit specifieke kenmerken van de gemeente	Clustering op basis van demografische en sociaal-economische kenmerken - bijvoorbeeld volgens de Belfius-indeling
Basistaken die door de centrale overheid zijn toegewezen, al dan niet in medebewind.	Vlaanderen
Regionale vraagstukken	Regionale cluster
Eigen ambities van de gemeente	Niet te clusteren

Tabel 5: Relevante clustering van gemeenten op basis van taakstelling (Bouckaert et al., 2003)

Maar ook clustering van gemeenten brengt slechts beperkt soelaas. Deschouwer et al. wezen al in 2001 op de problematiek van de ongedefinieerde noemer in de breuk bestuurskracht. De opdracht van een gemeente valt immers samen met de wensen en verwachtingen van haar inwoners enerzijds, en de wensen en verwachtingen van de centrale overheid anderzijds. Al die verwachtingen zijn niet per se gelijk voor alle gemeenten. Ze vinden daarnaast niet één-op-één hun uitdrukking in het lokale democratische systeem. Verwachtingen overschrijden daarnaast ook de administratieve grenzen. Een inwoner van een plattelandsgemeente die elke dag pendelt naar de stad waar hij of zij werkt, heeft ook ten aanzien van die stad bepaalde verwachtingen en wensen (bv. een veilige en schone omgeving, goede verkeersdoorstroming, ...), merken de auteurs terecht op (Deschouwer, De Rynck, Smolders, De Leemans, & Van der Schoot, 2001, p. 13). Daarenboven maakt het de gemiddelde burger bitter weinig uit of een verwachting wordt ingelost door haar gemeentebestuur, de centrale overheid of een andere bestuursniveau. Dat maakt het des te moeilijker om uit te maken welk bestuursniveau aan welke verwachting tegemoet hoort te komen.

Zo lang er niet expliciet bepaald en vastgelegd wordt wat een gemeente moet doen, zal elke theoretische redenering over bestuurskracht stranden in een cirkelredenering. “*Bestuurskracht is immers kunnen doen wat moet worden gedaan, het vermogen om responsief te zijn en de omzetting van dat vermogen in acties die een bevredigend antwoord zijn op de verwachtingen*” (Deschouwer et al., 2001, p. 67). We treden hen daarin bij. Zonder een inschatting van de verwachtingen - van de totale opdracht - dreigt elk debat rond bestuurskracht op de klippen te lopen. Als we het meten van de bestuurskracht van een gemeente serieus nemen en een uitweg willen vinden uit de abstracte redeneringen, zal er met andere woorden een kerntakendebat gevoerd moeten worden of moet Vlaanderen op z’n minst vastleggen wat zij van de lokale besturen verwacht. Dat is echter het voorwerp van politieke besluitvorming, idealiter gestoeld op wetenschappelijke inzichten.

> 2.2.2. *Effectiviteit versus legitimiteit*

De omzetting van publieke middelen naar maatschappelijke effecten moet steeds gebeuren volgens bepaalde criteria en kwaliteitseisen. In de literatuur rond *public sector values* bestaat er een relatief grote overeenstemming over wat deze criteria kunnen zijn. We onderscheiden onder meer efficiëntie, effectiviteit, legitimiteit, participatie, transparantie, rechtszekerheid en onpartijdigheid.

Academici doen voortdurend pogingen om die kwaliteitscriteria in raamwerken te vatten. In de meest beperkte verschijningsvorm worden ze gedichotomiseerd tot enerzijds effectief en anderzijds legitiem en democratisch tot stand gekomen beleid. De Peuter en Bouckaert (2004) spreken in het kader van een bestuurskrachtmonitor over doelmatigheidsmaatstaven - waaronder de criteria zuinigheid, efficiëntie, effectiviteit en kosteneffectiviteit vallen - en democratische maatstaven met waarden als transparantie, inspraak, klantgerichtheid en belangenbescherming van burgers. Zij menen dat de doelmatigheidsmaatstaven het belangrijkste zijn in de context van bestuurskracht als relatie tussen capaciteit en opdracht.

Toch lijkt het beperken van alle bestuurlijke kwaliteitsmaatstaven tot twee categorieën misschien iets te reductionistisch. Begrippen als rechtsstatelijkheid, transparantie en participatie worden vaak onder het dak

van de 'democratische legitimiteit' geparkeerd. Dat vereenvoudigt het plaatje en beperkt de afwegingsdiscussie tot twee criteriacategorieën. Toch kunnen de criteria die onder de democratische maatstaven vallen ook onderling met elkaar conflicteren. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat bepaald beleid wel een democratische meerderheid vertegenwoordigt, maar tegelijkertijd indruist tegen de principes van de rechtsstaat.

Het dichotome denken over effectiviteit versus legitimiteit vindt zijn oorsprong in de bijzondere waardering die er sinds het New Public Management uitgaat naar de effectiviteit en efficiëntie van het openbaar bestuur. De ontwikkeling van het kwaliteitsbegrip en de daaruit voortvloeiende appreciatie van de verschillende kwaliteitscriteria, zijn dan ook onderhevig aan de bestuurskundige tijdsgeest (Toonen et al., 1998). Kwaliteit is een erg dynamisch begrip dat vanuit verschillende invalshoeken ingevuld kan worden.

> 2.2.2.1. *Kwaliteitsmatrix op basis van gemeentelijke rollen*

Voor het meten van bestuurskracht zal er een gezonde mix in focus gevonden moeten worden tussen de verschillende hierboven besproken criteria. De kwaliteitsraamwerken van de overgrote meerderheid van de Nederlandse bestuurskrachtonderzoeken doen daartoe een poging. Ze zijn vrijwel allemaal terug te brengen tot dat wat Toonen et al. in 1998 ontwikkelden. Vier gemeentelijke rollen fungeren als basisstructuur voor die normenkaders: de gemeente als bestuur van de gemeenschap, de gemeente als publieke dienstverlener, de gemeente als onderdeel van het bestuurlijk stelsel en de gemeente als organisatorische eenheid. We bespreken hieronder zowel het originele kader als de adaptatie die geformuleerd werd in het kader van de (Nederlands) Limburgse bestuurskrachtmonitor.

Het originele kwaliteitskader van Toonen is een 4x3-matrix waarbij de vier gemeentelijke rollen worden bekeken volgens drie kwaliteitsdimensies: betrouwbaarheid of constitutionele kwaliteit, integriteit of bestuurlijke en beleidsmatige kwaliteit, en responsiviteit of operationele kwaliteit. Die drie kwaliteitswaarden of -standaarden voor bestuurlijk succes zijn ontleend aan 'A Public Management for all seasons', het standaardwerk van Christopher Hood (Hood, 1991; Toonen et al., 1998).

	bestuur van de gemeenschap	publieke dienstverlener	onderdeel van het bestuurlijk stelsel	reorganiserende organisatie
betrouwbaar- heid	vitale gemeente	proactieve organisatie	bestuurlijke partner	innovatieve organisatie
integriteit	democratische rechtsstaat	professionele bestuursdienst	bestuurlijke netwerk	flex-organisatie
responsiviteit	publieke onderneming	publiekgerichte dienst	interactieve organisatie	lenige organisatie

Tabel 6: Gemeentelijke kwaliteitsmatrix (Toonen et al., 1998)

In haar eerste rol, die van bestuur van de *gemeenschap*, “*vormt de gemeente de staatkundige belichaming van het collectieve besluitvormingsmechanisme van de lokale gemeenschap*” (Toonen et al., 1998, p. 20). De gemeente is met andere woorden een beleidsmachine die de wensen van de *gemeenschap* in concreet beleid transformeert en dat beleid nadien ook uitvoert. Deze rol is sterk gelieerd met het concept van democratie, niet alleen in de klassieke representatieve betekenis van het woord maar evenzeer in de participatieve. “*De betrokkenheid van burgers, de afstand tussen bestuur en bestuurden, de toegankelijkheid en transparantie van dat bestuur zijn belangrijke aandachtspunten binnen dit concept*” (Toonen et al., 1998, p. 20). Ook bij het invullen van de rol van de gemeente als bestuur van de *gemeenschap*, moeten we rekening houden met de verschillende manieren waarop democratie benaderd kan worden en het verschil in focus dat die benaderingswijze teweeg kan brengen. Terwijl men in klassiek representatieve systemen bijvoorbeeld voornamelijk bezorgd zal zijn om de rechtsstatelijkheid van de bestuurlijke handelingen, zal men in een systeem dat meer gericht is op burgerparticipatie een grotere aandacht schenken aan goed lokaal bestuur *door* in plaats van *voor* burgers (Toonen et al., 1998). Wanneer we de rol van bestuur van een *gemeenschap* in het licht van de drie kwaliteitsdimensies zien, komen daaruit volgende velden:

- ♦ De vitale gemeente: het lokale bestuur, sociale vernieuwing en het lokale middenveld

- ♦ De democratische rechtsstaat: overheid, burger en juridisering van het openbaar bestuur
- ♦ De publieke onderneming: *public entrepreneurship*, innovatie en creativiteit in het bestuur van de lokale gemeenschap.

Binnen de rol van publieke dienstverlener focust men vooral op de gemeente als verstrekker van publieke goederen en diensten ten aanzien van de gemeenschap. Deze rol heeft een sterke bedrijfsmatige, ambtelijke inslag.

- ♦ De proactieve organisatie: toekomstgerichtheid, strategievorming en risicobeheersing in de gemeente.
- ♦ De professionele bestuursdienst: politiek-bestuurlijk leiderschap, ambtelijk management en 'government governance'
- ♦ De publiekgerichte dienst: klantgericht, wijkgericht en vraaggericht werken in de gemeente

Een gemeente handelt niet in een bestuursvacuüm maar is slechts één schakel in een ketting van onderling afhankelijke bestuursniveaus. De rol van de gemeente als onderdeel van een bestuurlijk stelsel gaat over hoe een gemeente omgaat met die afhankelijkheid. Hier zien we een link met het governanceconcept dat we al eerder bespraken. Er wordt hierbij aandacht geschonken aan de mate waarin een bestuur oog heeft voor de bestuurlijke omgeving, het coöperatieve vermogen van de gemeente, haar onderhandelingscapaciteit, haar mate van netwerkmanagement, etc.

- ♦ De bestuurlijke partner: horizontale samenwerking, verticale beleidsuitvoering en bestuur als coproductie.
- ♦ Speler in een bestuurlijk netwerk: omgevingsgerichtheid, interbestuurlijke verhoudingen en omgang met onderlinge afhankelijkheid.
- ♦ De interactieve organisatie: monitoring, dienstverlening als coproductie, het interbestuurlijk management van externe betrekkingen (public affairs).

De laatste rol die Toonen bespreekt is die van de gemeente als reorganiserende organisatie. Een gemeente hoort haar werking permanent in vraag te stellen, te leren uit haar fouten en gericht te zijn op de toekomst.

- ♦ De innovatieve organisatie: leren, moderniseren en organiseren als permanente verandering.
- ♦ De flex-organisatie: selectiviteit, verstarring en human resource management in de gemeente.
- ♦ De lenige organisatie: de lokale publieke sector, de begroting (financieel-economisch perspectief) en het ambtelijk apparaat in vergelijkend perspectief.

De kwaliteitsmatrix die gebruikt werd bij de bestuurskrachtvisitaties in Nederlands Limburg vertrekt eveneens van de vier gemeentelijke rollen. Het grote verschil met het kader van Toonen zit in de secundaire onderverdeling. Daar waar in het eerst besproken model Hood's kwaliteitsdimensies gebruikt werden, gaat men nu in een tweede fase onderverdelen op basis van drie kwaliteitsniveaus: het strategische niveau, het tactische niveau en het operationele niveau. Het strategische niveau draait rond visieontwikkeling op de middellange tot lange termijn en de toekomstgerichtheid van een gemeente. Het tactische niveau gaat over organiserende en structurerende taken: inrichting, voortgang, zorgvuldigheid, draagvlak, effectiviteit en efficiëntie (Korsten, 2004). Het operationele niveau, tot slot, gaat over het kortetermijnbeleid: programmering, doelgerichtheid, instrumentaliteit en responsiviteit.

> 2.2.3. *Interne versus externe data*

Vanuit de optiek van een op het centrale bestuursniveau gecoördineerde monitor, verwijst interne data hier naar de gegevens waar het centrale niveau al over beschikt. Externe data moet komen vanuit de lokale besturen zelf. De vraag die ons hier bezig houdt, is hoe we enerzijds een zelfverheerlijkende zelfevaluatie en anderzijds een zuivere top-down-inspectie kunnen vermijden (van den Dool et al., 2010, p. 557). Wanneer de centrale overheid de bestuurskracht van gemeenten wil meten, zal ze steeds direct of indirect afhankelijk zijn van lokale data-aanlevering. Er zal een balans gevonden moeten worden tussen lokaal aangeleverde data, al dan niet onder de vorm

van een zelfevaluatie, en eerder algemene kengetallen. Die laatste zijn ‘neutraler’ maar de eerste categorie kan er dan weer voor zorgen dat men belangrijke, eerder subjectieve inzichten niet over het hoofd ziet. Heel wat aspecten van bestuurskracht laten zich niet zomaar vatten in cijfers.

De eigenlijke tweedeling zit in de vraag of we ons op kwantitatieve dan wel kwalitatieve data gaan baseren (of een combinatie van beide). Hoe dichterbij de bron, hoe kwalitatiever men de monitor kan aanpakken. Hoe verder van de bron, hoe afhankelijker men zal zijn van inhoudelijk beperkte kwantitatieve indicatoren. Hier stelt zich een spanning tussen de breedte en de diepte van een centrale monitor. Als de monitor één-op-één toepasbaar moet zijn op alle Vlaamse gemeenten zal een diepgaande analyse minder haalbaar zijn. Als we het louter op kwantitatieve kengetallen houden, zal dat langs de andere kant een beperkt en mogelijk onvoldoende diepgaand bestuurskrachtbeeld opleveren.

> 2.2.4. *Interne versus externe focus*

Dit dilemma gaat in wezen over de government- versus governancebenadering. In hoeverre meet men de bestuurskracht van het gemeentebestuur dan wel die van de gemeenschap? De argumentatie hier is dat de bestuurskracht van de gemeenschap een grote impact zal hebben op de bestuurskracht van de gemeenteorganisatie. Wanneer lokale organisaties en actoren in staat zijn om zelf problemen op te lossen, zal dat een positieve impact hebben op de capaciteit van het gemeentebestuur. Maar zulke effecten vaststellen en vatten in een centrale monitor is niet evident. De governancebenadering blijft in Nederland dan ook beperkt tot academische contemplatie en komt zelden tot nooit aan bod in de bestuurskrachtmetingen zelf (Abma, 2012).

> 2.2.5. *Regelmatische meting versus een meting wanneer nodig*

Het woord monitoring impliceert opvolging en herhaling en die impliceren op hun beurt dan weer een zeker(e) engagement en investering vanwege de verschillende belanghebbenden. De gebruiksfinaliteit ‘leren’ is bijvoorbeeld pas echt zinvol wanneer men op regelmatige basis over nieuwe monitorgegevens beschikt. Anderzijds kan een regelmatige meting strategisch gedrag in de hand werken (van den Dool et al., 2010).

Het formuleren van een antwoord op de vijf dilemma's is steevast een afweging tussen theoretische bekommernissen en praktische bezwaren; tussen kosten en baten; tussen breedte en diepte. Hoe rijker men de meting wil maken, hoe minder haalbaar ze wordt in het kader van een centraal monitorinstrument. Hoe groter de schaal waarop men het concept bestuurskracht probeert te vatten, des te problematischer het is om over bestuurskracht te spreken.

3. Ervaringen met het meten van bestuurskracht

In Vlaanderen zijn reeds meerdere pogingen ondernomen om bestuurskracht in een concreet meetkader te vatten. Er is dan ook al een beperkte ervaring waarop we ons kunnen baseren. In wat volgt, worden zes projecten, kaders, raamwerken en initiatieven voorgesteld met hun belangrijkste leerpunten. Voor elk onderzoek werd aangegeven hoe men is omgegaan met de dilemma's die we in het vorige deel van het rapport bespraken.

> 3.1. 2001: De bestuurskracht en de democratische besluitvorming van de Vlaamse gemeenten

Het eerste als dusdanig omschreven Vlaamse bestuurskrachtonderzoek waar we melding van kunnen maken is dat van Deschouwer et al. uit 2001. Het project liep twee jaar en werd door de Administratie Binnenlandse Aangelegenheden (ABA), de voorloper van het huidige Agentschap voor Binnenlands Bestuur, toegewezen aan een consortium bestaande uit onderzoekers van de Vrije Universiteit Brussel, de Hogeschool Gent en de Universiteit Antwerpen. Het project had een dubbele doelstelling: enerzijds het begrip bestuurskracht beter in kaart brengen, en anderzijds variaties in bestuurskracht verklaren en duiden. Niet geheel onterecht merkten de onderzoekers op dat men hierdoor dreigde te verzeilen in een straatje zonder eind want zonder dat men eerst een beeld heeft van de factoren die een invloed hebben op de bestuurskracht van gemeenten, kan men de bestuurskracht van die gemeenten niet gaan meten. En om te weten welke factoren dat zijn, moet men eerst een onderscheid maken tussen bestuurskrachtige- en niet-bestuurskrachtige gemeenten. En alvorens men dat onderscheid kan maken moet men eerst de bestuurskracht van gemeenten gaan meten - iets wat onmogelijk is zonder dat men een beeld heeft van de factoren die een rol spelen (Deschouwer et al., 2001, p. 76).

> 3.1.1. *Methodiek*

Men heeft deze slang die in zijn eigen staart bijt, kunnen ontwijken door de focus van het onderzoek te beperken tot vijf gemeenten en drie taken. De gemeenten - Lokeren, Evergem, Gingelom, Kortrijk en Kasterlee - werden

gekozen op basis van de socio-economische gemeentecusters van Belfius. De bedoeling was *“om op basis van deze vijf zorgvuldig geselecteerde cases na te kijken in welke mate het begrip bestuurskracht, na theoretische exploratie, ook op het terrein meetbaar en vatbaar gemaakt kon worden”* (Deschouwer et al., 2001, p. 70). De auteurs verantwoordden het gebruik van clustering voor het kiezen van case-gemeenten vanuit de optiek dat de aard van de gemeente geacht wordt de bestuurskracht sterk te beïnvloeden. Ook de drie casetaken werden geselecteerd op basis van inhoudelijke overwegingen. Zo moesten het allereerst opgaven zijn waar alle geselecteerde gemeenten mee geconfronteerd werden, ze moesten voldoende representatief zijn voor het totale takenpakket van de gemeentebesturen en daarnaast moesten ze qua beleidsvrijheid en interbestuurlijke verhouding verschillend gesitueerd zijn (van eerder beleidsvrije tot opgelegde taken). Uiteindelijk werden de ruimtelijke planning, het afvalbeleid en de begrotingsrealisatie als taken weerhouden.

Er werd bij dit onderzoek gebruik gemaakt van zowel kwantitatieve als kwalitatieve data uit verschillende bronnen. Voor de theoretische afbakening van het begrip bestuurskracht werd er een uitgebreide literatuurstudie gedaan, aangevuld met inzichten van de VVSG, ABA en de Vlaamse Federatie van Gemeentesecretarissen. Voor informatie rond de input- en procesfactoren baseerde men zich op interviews met, of vragenlijsten ingevuld door secretarissen, burgemeesters, schepenen en leidend ambtenaren. Er werd ook gebruikgemaakt van jaarrekeningen, begrotingen, audits, studieverlagen, etc. Daarnaast ondernam men een cultuurmeting bij alle ambtenaren van A-, B- en C-niveau van de deelnemende gemeenten. Voor het meten van outputfactoren deed men een beroep op experts rond de drie gekozen casetaken. Voor ruimtelijke planning waren dat vertegenwoordigers van de Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen, nu Ruimte Vlaanderen, en de VVSG. Voor het afvalbeleid werden de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) en de VVSG geconsulteerd en rond lokale financiën betrof het ABA en de VVSG. Bij de onderzoekers bestond de hoop dat deze experts, gebruikmakend van hun ervaring en helicoptervisie, een inschatting zouden kunnen maken van de output van de case-gemeenten. Uiteindelijk reikten deze experts een aantal indicatoren aan die deze output meetbaar zouden moeten maken. De data voor de outputmeting kwam uit vrij beschikbare documenten alsook uit interviews met de betrokken schepenen en ambtenaren.

> 3.1.2. *Conclusies en leerpunten*

De auteurs concludeerden na hun tweejarig onderzoek dat het begrip bestuurskracht quasi ongrijpbaar is. Bij het theoretisch afbakenen ervan, werden ze immers continu geconfronteerd met conceptuele problemen. Zo bleek de relatie tussen de verwachtingen van de gemeenschap en de responsiviteit van het bestuur ten aanzien van die verwachtingen, bijzonder problematisch in het kader van het generiek meetbaar maken van bestuurskracht. Verwachtingen ten aanzien van het bestuur zijn immers niet allemaal gekend, komen van veel verschillende actoren die andere en soms tegengestelde belangen hebben. Het is vrijwel onmogelijk om al die verwachtingen te kennen, laat staan te verzoenen. Bestuurskracht laat zich volgens de onderzoekers dan ook enkel meten als men op voorhand vastlegt wat men redelijkerwijs van een gemeente kan verwachten. Het vastleggen van die verwachtingen is een zware maar noodzakelijke methodologische ingreep alvorens men nog maar een poging tot het meten van bestuurskracht kan ondernemen. De auteurs menen dat het de rol van de politiek is om die taken en verwachtingen vast te leggen, om met andere woorden een kerntakendebat te voeren.

Het doel van het onderzoek was om na te gaan welke factoren een invloed hebben op de bestuurskracht van een gemeente. Om hier achter te komen vertrokken de onderzoekers vanuit de output van de drie case-gemeenten om vervolgens de prestatieverschillen te gaan verklaren vanuit een verschil langs de input- en proceszijde. Die analyse heeft echter geen eenduidig beeld opgeleverd. Zo bleek bijvoorbeeld de rangschikking van de prestaties per taak telkens te verschillen. Een gemeente kan dus bestuurskrachtig zijn bij het uitvoeren van de ene taak en tegelijkertijd minder bestuurskrachtig bij het vervullen van een andere opdracht. De vraag hoe de geaggregeerde bestuurskracht bepaald moest worden, bleef onbeantwoord gezien men daarvoor een gewicht aan elke opdracht moet toekennen.

De onderzoekers achten het niet mogelijk om eenduidige, generieke meetschalen te ontwikkelen om de prestaties van gemeenten aan af te toetsen. De indicatoren die ze ontwikkelden voor de input- en procesfactoren lenen zich daarentegen veel makkelijker tot veralgemening. Maar wanneer er enkel en alleen naar de inputfactoren (capaciteit) gekeken wordt, zal men nooit een volledig beeld krijgen van de bestuurskracht van een gemeente. Daarvoor moet de samenhang tussen input- en outputfactoren bekeken

worden. Bestuurskracht gaat immers over capaciteit maar wel telkens in samenhang met de opdracht die daar tegenover staat.

Deschouwer et al. concludeerden dat *“algemene structurele verklaringen van de gemeentelijke bestuurskracht niet werken”* (Deschouwer et al., 2001, p. 291). Er was telkens sprake van een complexe interactie tussen vele variabelen waarvan de effecten per taakdomein dan nog eens op een andere manier konden doorwerken. Zo speelde de schaal van de gemeente bijvoorbeeld vaak een rol, maar wel steeds in interactie met andere variabelen. Toch zagen ze na afloop van het onderzoek *“bestuurskracht nog steeds als een zinvol begrip, dat evenwel niet op een eenduidige wijze gebruikt mag worden, ook niet door het beleid. Een expliciet gedifferentieerd gebruik, waarbij variatie naar schaal, omgeving en taakdomein bewust wordt ingebouwd, kan een vruchtbare benadering zijn en blijven”*, meenden ze (Deschouwer et al., 2001, p. 299). Ze raadden dan ook aan om af te stappen van de ambitie om een alomvattend meetinstrument te ontwikkelen omdat de meerduidigheid, complexiteit en contingentie van het begrip dat nu eenmaal niet toelaat.

> 3.1.3. Omgang met meetdilemma's

Uniformiteit versus lokale context
> Verkennend onderzoek bij vijf case-gemeenten en met de focus op drie kerntaken. Dat maakte het mogelijk om aandacht te schenken aan de lokale context.
Effectiviteit versus legitimiteit
> Er werd geen expliciet kwaliteitskader geformuleerd. Er ging zowel aandacht naar aspecten van bedrijfsvoering als naar de staat van de lokale democratie.
Interne data versus externe data
> Er werd van beide gebruik gemaakt: interviews en vragenlijsten binnen de gemeente maar ook kwantitatieve kengetallen uit buitengemeentelijke bron.
Interne focus versus externe focus
> Expliciet een interne, bestuurscentrische focus.
Regelmatige meting versus eenmalige meting
> Het betrof een eenmalige meting bij vijf casegemeenten.

> 3.2. 2002: De stadsmonitor

De stadsmonitor werd in 2002 ontwikkeld naar aanleiding van het witboek stedenbeleid. Het ontstond vanuit de behoefte om aan de hand van een monitor het stedenbeleid te gaan opvolgen. Het is evenwel geen instrument dat de bestuurskracht van een stad meet. Eerder geeft het een beeld van de omgeving en context waarbinnen een stadsbestuur werkt. Het is een instrument gericht op het genereren van beleidsrelevante informatie, zonder daarbij het stadsbestuur te gaan evalueren. De stadsmonitor wordt sinds 2007 door het team stedenbeleid van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur en de Studiedienst van de Vlaamse Regering uitgevoerd, verder uitgebouwd en geactualiseerd (Bral, Jacques, Schelfaut, & Stuyck, 2011).

> 3.2.1. *Methodiek*

Het onderzoek dat het fundament voor de stadsmonitor legde, werd toegewezen aan het Centrum Duurzame Ontwikkeling (CDO) van de Universiteit Gent. Een stuurgroep met vertegenwoordigers uit de steden, (politiek en ambtelijk) zorgde voor de contact- en afstemmingslijnen tussen de onderzoekers en de steden. Uiteindelijk duurde het voorbereidende proces twee jaar met als uitkomst een gedragen visiematrix op basis van vier duurzaamheidsprincipes (economisch, sociaal, fysiek-ecologisch en institutioneel) en elf domeinen (cultuur, vrije tijd, leren en onderwijs, natuur- en milieubeheer, ondernemen, werken, stedelijke administratieve dienstverlening, veiligheidszorg, wonen, zich verplaatsen en mobiliteit, zorg en opvang). Voor elk kruispunt van de 4x11-visiematrix werden werkgroepen opgericht waarbinnen Vlaamse ambtenaren, stedelijke ambtenaren en academici keken naar de essentiële bekommernissen rond het desbetreffende kruispunt. Er werd met andere woorden gekozen voor een expliciet normatief kader waarop de monitor en haar indicatoren geënt konden worden. Door het betrekken van verschillende stedelijke belanghebbenden werd een voldoende groot draagvlak voor de visiematrix bekomen waardoor het kon fungeren als een belangrijk fundament waarop de monitor zelf gebouwd kon worden.

De volgende stap in het proces was het vertalen van de visiematrix naar indicatoren. Ook dat gebeurde op een participatieve manier. In de zoektocht naar relevante indicatoren werd er steeds vertrokken vanuit de matrixclusters en nooit vanuit de beschikbaarheid van data. De stadsmonitor is met andere woorden niet *data-driven*, iets wat bij de ontwikkeling van een

monitorinstrument nochtans een veelvoorkomende, pragmatische benadering is. In de groep van honderden indicatoren die uit dit participatieve proces naar boven kwamen, werd er vervolgens gesnoeid op basis van vier criteria: de relevantie van de indicator, de interpreteerbaarheid van de indicator, prioriteit voor indicatoren met weerslag op meerdere activiteitendomeinen en voorkeur voor indicatoren die activiteiten raken met een grote impact (Bral et al., 2011).

Vervolgens moesten er voor de geselecteerde indicatoren geschikte databronnen gezocht worden. Hiervoor werd er uit drie bronnen geput: data die reeds beschikbaar was op centraal niveau, data die decentraal, binnen de stedelijke administraties beschikbaar was en data die men door middel van een grootschalige burgersurvey bij de inwoners van de steden wilde verzamelen. Bij het zoeken naar databronnen heeft men altijd getracht de stadsbesturen zo veel mogelijk te ontlasten bij het verzamelen van indicatoren. Dat was ook vanuit de steden een expliciete wens.

De stadsmonitor moet gezien worden als een omgevingsmonitor die ontwikkelingen binnen de stad schetst en waarbij er voornamelijk gefocust wordt op duurzaamheid. Het is een meet-, communicatie- en leerinstrument op strategisch niveau bestemd voor alle bij de stedelijke ontwikkeling betrokken actoren (Bral et al., 2011). Het is nooit de bedoeling geweest om een inschatting te maken van de impact van het stadsbestuur en haar beleid op de stad zelf. Dat was ook voor veel steden een voorwaarde om mee te stappen in het verhaal. Op veel fenomenen heeft een stadsbestuur immers slechts een marginale impact gezien er meerdere wevers aan het stadweefsel werken. Omdat bijkomend de verschillende oorzaken en factoren die aan de grondslag van maatschappelijke ontwikkelingen liggen moeilijk van elkaar te scheiden zijn, kreeg het instrument een governance- inslag. De monitor, niet in het minst de resultaten uit de burgerbevraging, levert de stadsbesturen een bron van beleidsrelevante gegevens op. Daarnaast worden de resultaten uit de stadsmonitor ook gebruikt als aanknopingspunt bij de visitatiegesprekken in het kader van het stedenfonds en bij beleidsdebatten op het niveau van de gemeenteraad, het college en het ambtelijk managementcomité (Bral et al., 2011).

> 3.2.2. *Leerpunten uit de stadsmonitor*

Op basis van een semigestructureerd interview bij ambtenaren van de SVR, aangevuld door informatie uit diverse rapporten rond de stadsmonitor, werden onderstaande, voor dit onderzoek relevante leerpunten gedistilleerd:

- ♦ Nauw voorafgaand overleg met ‘het veld’ is productief voor de creatie van een draagvlak. Zeker bij de ontwikkeling van een expliciet, normatief raamwerk is het betrekken van zoveel mogelijk belanghebbenden van essentieel belang om een voldoende stevig fundament voor je monitorinstrument te bekomen. Monitoren van, of zelfs nog maar de selectie van stedelijke ontwikkelingen is nooit waardenvrij. Precies daarom wordt er bij de totstandkoming ervan best zo open en zo breed mogelijk gecommuniceerd en overlegd.
- ♦ Ook na de totstandkoming en lancering van de stadmonitor blijven de verschillende belanghebbenden een grote rol in het ontwikkelproces spelen, bijvoorbeeld bij het evalueren van indicatoren, het bepalen van de accenten, etc.
- ♦ Een monitorinstrument is nooit ‘af’. Zo worden de indicatoren van de stadsmonitor bij elke editie geëvalueerd, waarna ze eventueel bijgestuurd of soms zelfs uit de monitor onttrokken worden. De visiematrix, het normatieve uitgangspunt, is tot hiertoe grotendeels overeind gebleven maar bij elke editie van de stadsmonitor zijn er wel accentverschuivingen merkbaar. Foci zijn dus veranderlijk doorheen de tijd. Ook in het kader van de ontwikkeling van een lokale bestuurskrachtmonitor is het belangrijk om dat in het achterhoofd te houden: het instrument moet zaken en uitdagingen van het hier en nu meten en niet de ambitie hebben om een set indicatoren af te leveren die het meten van bestuurskracht voor eens en voor altijd beslecht.
- ♦ Er ging specifieke aandacht uit naar het beperken van de dataverzamelingslast voor de steden. Dit was voor de steden zelf ook een belangrijke voorwaarde.
- ♦ Hoewel de resultaten van de stadsmonitor niet rechtstreeks teruggebracht konden worden tot acties van het stadsbestuur, geven

ze wel een beeld van de context waarbinnen het bestuur werkt en met welke uitdagingen ze geconfronteerd wordt. De stadsmonitor vormt op die manier een aanknopingspunt voor bijvoorbeeld de visitatiegesprekken in het kader van het stedenfonds (infra).

> **3.2.3. Omgang met meetdilemma's**

Uniformiteit versus lokale context
> Uniformiteit gekoppeld aan de specifieke context waarbinnen steden werken.
Effectiviteit versus legitimiteit
> De indicatoren van de stadsmonitor worden aan een visiematrix gekoppeld. Deze geeft een visie weer op een wenselijke toekomst voor de Vlaamse steden.
Interne data versus externe data
> Er wordt zowel gebruik gemaakt van cijfers die reeds beschikbaar zijn op het centrale bestuursniveau, als van cijfers beschikbaar op lokaal niveau.
Interne focus versus externe focus
> De stadsmonitor past binnen de governancebeweging.
Regelmatige meting versus eenmalige meting
> Regelmatige meting.

> **3.3. 2004: Een monitoringsysteem voor lokale bestuurskracht: pilootproject Westhoekoverleg**

In de periode 2003-2004 liep er vanuit het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen een onderzoeksproject met als doel het ontwikkelen van een instrument dat de bestuurskracht van de Vlaamse gemeenten diende te meten aan de hand van kwantitatief en objectief vaststelbare meetgegevens. De definitie van bestuurskracht die daarbij gehanteerd werd, kwam al eerder in dit rapport aan bod. Ze stelt bestuurskracht gelijk aan de verhouding tussen opdracht en capaciteit. Deze definitie werd vervolgens verder geoperationaliseerd tot op het niveau van concreet meetbare indicatoren (De Peuter & Bouckaert, 2004).

> **3.3.1. Methodiek**

In het kader van dat onderzoek werd er een pilootproject opgestart in samenwerking met de gemeenten van het Westhoekoverleg. Het had volgende doelstellingen (De Peuter, 2004):

- ♦ het inbrengen van lokale aandachtspunten en expertise tijdens de inhoudelijke operationalisering en aftoetsing van het meetsysteem;
- ♦ het bewerkstelligen van een draagvlak voor de idee van een monitoringssysteem voor het lokale bestuur;
- ♦ het uittesten van de invoering van het meetsysteem en meer bepaald de gegevensverzameling op een selectie van indicatoren.

> **3.3.2. Leerpunten uit het pilootproject**

Uit het pilootproject kwamen onderstaande leerpunten naar voren (De Peuter, 2004, p. 12):

- ♦ Er bestond bij de deelnemende gemeenten een draagvlak voor het systematisch en objectief verzamelen van gegevens om die vervolgens te analyseren in een monitor. Nuance daarbij is dat de lokale besturen van de Westhoek initieel al een bijzondere interesse hadden in het thema. Daarnaast bleek ook de mediaire rol van het SBOV-onderzoeksteam het pilootproject vooruit te helpen. Ze

vormden een extra schakel tussen de lokale besturen en de centrale overheid.

- ♦ Voorwaarde voor de creatie van een algemeen draagvlak bleek een goede en genuanceerde communicatie omtrent de mogelijkheden en beperkingen van monitoring en de finaliteit van het meet- en vergelijkingsinstrument. Het aanvankelijke wantrouwen dat er bij de deelnemende lokale besturen bestond, kon door duidelijke communicatie vanwege het Agentschap Binnenlandse Aangelegenheden (ABA) in grote mate weggenomen worden. Het was de besturen immers duidelijk gemaakt dat de resultaten uit de monitor niet gebruikt zouden worden om hen ter verantwoording te roepen of om hen af te rekenen.
- ♦ Lokale inbreng bij het concreet invullen van indicatoren is een belangrijke succesfactor. Praktijkervaringen en specifieke lokale expertise bleken dienstbaar, zowel bij de ontwikkeling als bij het uiteindelijk evalueren van de monitor.
- ♦ Het verzamelen van de nodige informatie is een cruciaal aandachtspunt. Er was sprake van een grote non-respons die door de onderzoekers verklaard werd door het tijdsintensieve karakter van het verzamelen en aanleveren van de gevraagde gegevens. Daarom is het belangrijk om eerst de gegevens die reeds in het bezit zijn van de centrale overheid aan te spreken en pas dan nieuwe gegevens bij de lokale besturen op te vragen.

> **3.3.4. Omgang met meetdilemma's**

Uniformiteit versus lokale context
> Doelstelling was de creatie van een generiek meetkader. Tijdens het pilootproject werd dit meetkader getest en nadien verder verfijnd en bijgestuurd.
Effectiviteit versus legitimiteit
> Focus lag voornamelijk op aspecten van bedrijfsvoering.
Interne data versus externe data
> Interne en externe data
Interne focus versus externe focus
> Governmentbenadering
Regelmatige meting versus eenmalige meting
> Het betrof een pilootproject maar de doelstelling van het onderzoeksproject was wel de ontwikkeling van een monitoringssysteem met regelmatige metingen.

> **3.4. 2005: Visitaties stedenfonds**

Het stedenfonds werd opgericht om de dertien Vlaamse centrumsteden en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) structureel te ondersteunen bij de aanpak van een aantal (groot)stedelijke maatschappelijke uitdagingen (Reynaert, Korsten, & Van Herck, 2011). In het kader van dit fonds sluiten de steden een beleidsovereenkomst af met de Vlaamse overheid. Daarin worden de beleidsprioriteiten voor de komende zes jaar vastgelegd. Naast een regelmatige rapportering over de uitgaven, worden er in het kader van het stedenfonds ook visitaties georganiseerd.

De visitaties kunnen beschouwd worden als een tussentijds leermoment, zowel voor de steden zelf als voor de Vlaamse overheid. Het creëert voor het stadsbestuur momentum om te reflecteren over de zaken waarmee men op dagdagelijkse basis bezig is en deze breder te kunnen plaatsen in het pad dat men met de stad aan het bewandelen is. Er vonden tot hiertoe twee visitatierondes plaats: een in 2005 en een in 2011. De eerste visitatieronde was gericht op de beleidsovereenkomsten voor de periode 2003-2007, de tweede op de beleidsovereenkomsten voor de periode 2008-2013.

> 3.4.1. *Methodiek*

In een eerste fase van een visitatietraject werd er telkens een voortgangsrapport opgemaakt door de betrokken steden. Daarbij werd bij de eerste visitatieronde een antwoord geformuleerd op een aantal kernvragen rond de opvolging van de beleidsovereenkomst. Elke stad werd ook gevraagd om een aantal stadsspecifieke vragen mee te nemen in de analyse. Daarnaast had het bestuur ook de keuze uit een vijftal thema's waar ze rond wilde reflecteren. In het voortgangsrapport dienen de steden eveneens een aanzet tot zelfevaluatie te geven.

De visitaties waren in handen van een externe visitatiecommissie, bestaande uit (academische) experts en ervaringsdeskundigen uit andere gemeenten. Zij hadden voor de eigenlijke visitatiedag een voorbereidend gesprek met private stakeholders. Tijdens de visitatiedag zelf werden er meerdere panelgesprekken rond diverse thema's gehouden. De visitatiebezoeken in de tweede ronde verliepen volgens een vast gespreksschema:

1. Strategische organisatie (bestuurlijke organisatie, strategische planning, verhouding politiek-administratie, verhouding stadsbestuur-burgers)
2. De maatschappelijke effecten en strategische doelstellingen die het stadsbestuur voorop stelt in de beleidsovereenkomst. Er werd nagegaan of de operationele doelstellingen werden behaald. Ook werd er gekeken naar de effecten die deze doelstellingen mogelijks gehad hebben op een aantal sleutelindicatoren zoals bv. de werkloosheid of de kansarmoede.
3. Evaluatiemoment van het stedenfonds als instrument voor het stedenbeleid.
4. Eén keuze uit de thema's kansarmoede, kindvriendelijkheid en strategische organisatie, eventueel aangevuld door een ander zelfgekozen thema of een thema uit een gemeenschappelijke lijst (kansarmoede, kindvriendelijkheid, strategische organisatie, economie, groene stad, demografie, wijkwerking, betrekken van allochtonen, regierol van lokale besturen, woonbeleid)

Na elke visitatie werd er met inspraak van alle commissieleden een verslag opgemaakt door de verslaggever. Deze visitatierapporten zijn vrij te raadplegen op de website thuisindestad.be.

> 3.4.2. *Conclusies en leerpunten*

Uit de twee visitatierondes kunnen we volgende leerpunten destilleren (De Rynck & Tops, 2005; Reynaert et al., 2011):

- ♦ Over het algemeen werden de visitaties positief onthaald. De stadbesturen zagen het als een verfrissende methodiek die meer impact heeft dan een schriftelijke evaluatie. Een visitatiemoment dwingt tot zelfreflectie en zorgt anderzijds ook voor de mogelijkheid om bij 'de burens' te gaan kijken. Leren staat centraal. Ook het expertenadvies op maat wordt ter harte genomen.
- ♦ De impact van de visitatierapporten in 2005 bleek vrij groot te zijn. Vrijwel elke stad formuleerde en voerde verbeteracties uit op basis van de aanbevelingen in de visitatierapporten.
- ♦ Actieve betrokkenheid van de bestuurders bij het voortraject is een succesfactor. Een degelijke voorafgaande zelfreflectie draagt bij tot het succes van een visitatiebezoek.
- ♦ Het blijft belangrijk om duidelijke verwachtingen aan het voortgangsrapport te stellen zonder evenwel te vervallen in te strikte regels. Door het gebrek aan heldere richtlijnen bleken de voortgangsrapporten uit de eerste visitatieronde niet altijd even kwalitatief. Slechts in een aantal gevallen was het rapport het product van intern overleg. Ook de politieke betrokkenheid bij de totstandkoming bleef beperkt.
- ♦ De gedifferentieerde samenstelling van de commissie bleek een belangrijke succesfactor. De samenstelling van de commissie kan best zo nauw mogelijk aansluiten bij de thema's die aan bod komen tijdens de visitatie. Ook inlevingsvermogen in de problematieken waarmee een specifieke stad geconfronteerd wordt, evenals het kunnen formuleren van concrete adviezen zijn belangrijke vaardigheden.

> 3.4.3. Omgang met meetdilemma's

Uniformiteit versus lokale context
> De visitaties zijn specifiek gericht op de 13 centrumsteden en de VGC. In die zin zijn ze allen aangepast aan de (groot)stedelijke context.
Effectiviteit versus legitimiteit
> De evaluatie van de beleidsovereenkomst is het focuspunt van de visitatiebezoeken.
Interne data versus externe data
> Combinatie van beide. Er wordt gebruikgemaakt van extern vergaarde data maar de visitatiegesprekken op zich kunnen beschouwd worden als interne data.
Interne focus versus externe focus
> De aanpak leunt eerder aan bij het governcedenken.
Regelmatige meting versus eenmalige meting
> Voorlopig zijn er twee visitatierondes gehouden.

> 3.5. 2011: Visitaties plattelandsgemeenten

Onder impuls van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) werkte een themagroep van het Interbestuurlijk Plattelandsoverleg (IPO) aan voorstellen om de bestuurskracht van landelijke gemeenten te verhogen. Eén van de voorstellen was het opzetten van een bestuurskrachtmeting. Hiertoe werd een methodiek bestuurskrachtmeting uitgewerkt en toegepast op een groep van pilootgemeenten. Finaliteit van het traject was dat plattelandsgemeenten een spiegel werd voorgehouden met betrekking tot hoe ze denken en werken en dat ze van elkaar konden leren hoe bestuurskrachtproblemen zich aandienen en hoe ze aangepakt kunnen worden vanuit de gemeente zelf.

De opdracht werd in 2011 uitgevoerd door het KU Leuven Instituut voor de Overheid en de onderzoeksgroep Management en Bestuur van de UA. Voor de begeleiding en opvolging werd een stuurgroep samengesteld via de IPO-themagroep met vertegenwoordigers van de Vlaamse Landmaatschappij (VLM), andere administraties van de Vlaamse overheid, en lokale besturen. Het dagelijks bestuur voor de opvolging van de opdracht bestond uit vertegenwoordigers van de VLM en het onderzoeksteam. Het gaat om de eerste systematische oefening rond lokale bestuurskrachtmeting in Vlaanderen (De Peuter, Voets, Janssens, & Van Dooren, 2012).

> 3.5.1. *Methodiek*

Gebaseerd op referentiekaders die in gelijkaardige oefeningen in Nederland werden gehanteerd, en die eerder al in dit rapport aan bod kwamen, werd voor deze bestuurskrachtmeting vertrokken van de gemeente in vier mogelijke rollen: als bestuur, als organisatie, als dienstverlener en als participant in bestuurlijke formules. Binnen deze rollen werden verschillende thema's onderscheiden als kapstok voor indicatoren voor de monitor of als aandachtspunten voor de visitatiegesprekken.

Het onderzoeksproces bestond uit drie onderdelen:

6. Bestuurskrachtschets via een monitor
7. Bestuurskrachtprofiel via een visitatie
8. Leertraject: uitwisseling van goede praktijken en kennis

In de eerste fase van het onderzoek werd een bestuurskrachtmonitor toegepast op de deelnemende gemeenten. Daarbij werden aan de hand van indicatoren enkele capaciteits- en opdrachtaspecten in beeld gebracht die gelieerd zijn aan de rollen die de gemeenten vervullen. Op basis van deze ingevulde indicatorenset werd er een eerste ruw bestuurskrachtbeeld bekomen. De gegenereerde cijfers werden zeker niet gezien als een rapportcijfer. Ze vormden eerder een signaalfunctie om na te gaan per gemeente op welke punten ze uit de band sprong binnen de onderzoekspopulatie en/of tegenover het Vlaams gemiddelde. De gegevensverzamelingslast voor de gemeenten werd zo beperkt mogelijk gehouden. Tabel 7 geeft een overzicht van de indicatoren van deze bestuurskrachtmonitor.

personeelscapaciteit en -beleid	kengetallen personeel (aantal koppen en VTE) naar niveau
	kengetallen personeel naar statuut
	kengetallen personeel leeftijd
	HRM knelpunten (op basis van bevraging)
financiële slagkracht	uitgaven gewone dienst per inwoner: functionele en economische indeling
	schuld en schuldratio's
	aanslagvoet APB en waarde 1% APB per inwoner
	aanslagvoet OOV en waarde 100 opcentiemen per inwoner.
bestuur & beleid	samenstelling gemeenteraad en OCMW-raad
	samenstelling managementteam
	beleidsplannen
	adviesraden
dienstverlening	intergemeentelijke samenwerkingsverbanden
	mandatarissen en IGS
	bereikbaarheid: openingsuren basisloketdiensten
	informatie- en communicatiekanalen
sectorale opdracht en capaciteit	personeelskenmerken voor het domein welzijn en vrije tijd
	voorzieningen inzake welzijn en vrije tijd
	personeelskenmerken voor het domein ruimtelijke ordening en milieu
	vergunningen en vergunningsautonomie
	volume en onderhoudsfrequentie van grachten, bermen en wegen
	bebouwde en onbebouwde oppervlakten

**Tabel 7: Indicatoren bestuurskrachtmonitor visitaties
plattelandsgemeenten (De Peuter et al., 2012)**

De bestuurskrachtmonitor was slechts een eerste, eerder verkennende stap in het proces. De visitaties vormden de kern van het onderzoek, waarbij de resultaten van de bestuurskrachtmonitor werden gebruikt als aanknopingspunt voor de gesprekken. De visitaties waren gericht op wederzijds leren en het samen naar oplossingen zoeken voor de vastgestelde

knelpunten en uitdagingen. De visitatie vond plaats aan de hand van gesprekken tussen een visitatiecommissie en politieke en ambtelijk actoren werkzaam in de deelnemende gemeente. Het ging hierbij om adviesraden, diensten, secretaris en ontvanger, het college van burgemeester en schepenen. De visitatiecommissie bestond uit een vaste kern met leden van het onderzoeksteam, aangevuld met vertegenwoordigers uit andere deelnemende gemeenten (wisselend per gemeente) en een externe expert (VVSG).

Na afloop van de visitatie kreeg elke deelnemende gemeente een nota met de bevindingen en aanbevelingen van de commissie op basis van de gevoerde gesprekken en de monitorgegevens. Deze vormde het zogenaamde bestuurskrachtprofiel. Ook dit mag niet gezien worden als een rapport(cijfer) maar eerder als een verzameling van indrukken en suggesties. Het visitatieverslag diende enkel als individuele terugkoppeling naar de gevisiteerde gemeente en werd niet openbaar gemaakt.

De derde fase bestond uit een leertraject. Er werden acht workshops georganiseerd rond problemen waar de meeste van de deelnemende gemeenten mee bleken te worstelen.

> 3.5.2. Conclusies en leerpunten

Hierna worden de voornaamste leerpunten en conclusies uit de visitatietrajecten bij de plattelandsgemeenten besproken:

- ♦ Interne capaciteit kan zowel vanuit een kwantitatief als vanuit een kwaliteitsperspectief worden benaderd. Het gaat met andere woorden niet enkel om aantallen personeelsleden en geld, maar ook over hoe het personeel de juiste vaardigheden inzet om de gemeentelijke administratie optimaal te laten werken. Het is belangrijk om beide aspecten mee te nemen in de analyse.
- ♦ Interne communicatie speelde een cruciale rol. *“Het is een sleutel voor een coherent en proactief optreden als lokaal bestuur”*, menen de onderzoekers (De Peuter et al., 2012, p. 28). Ook de financiële capaciteit van het bestuur bleek alweer een essentiële factor.

- ♦ De onderzoekers concludeerden dat het spanningsveld tussen de capaciteit en de opdracht in plattelandsgemeenten relatief groter is dan in andere typen gemeenten. Dat komt doordat er een structureel beperktere capaciteit voorhanden is en/of doordat bepaalde taken in plattelandsgemeenten zwaarder doorwegen (bv. samenhangend met de uitgestrektheid van het grondgebied). Hoewel bestuurskrachtproblemen zich scherper aftekenen in plattelandsgemeenten, verschillen ze in wezen niet veel van de uitdagingen waarmee andere gemeenten geconfronteerd worden.
- ♦ Voor de deelnemende gemeenten bleek de visitatie het ideale moment tot introspectie en een aanleiding voor het opzetten van vervolgttrajecten om de bestuurskracht op eigen kracht te vergroten. Uit visiteren volgt met andere woorden leren.
- ♦ De visitatieformule bewees zich als een instrument waarmee men een inzichtelijk, gelaagd beeld kon krijgen van de werking en de visie van de betrokken plattelandsgemeenten teneinde de mate van bestuurskracht te kunnen beoordelen. Ondanks het feit dat de visitatiecommissie slechts één dag in elke gemeente aanwezig was, bleek de visitatie, afgaande op o.a. de feedback van de deelnemende gemeenten, een vrij scherp en duidelijk beeld op te leveren.
- ♦ Uit het onderzoek is gebleken dat *“louter een monitor met kwantitatieve informatie te weinig of onvoldoende accurate inzichten oplevert over de bestuurskracht van een gemeente en dat de eerder kwalitatieve kennis uit de visitatie noodzakelijk is om een accuraat beeld op te bouwen”* (De Peuter et al., 2012, p. 33).

> 3.5.3. **Aangepaste vervolgeditie**

In 2013-2014 wordt een vervolgeditie uitgevoerd waaraan een nieuwe set van 27 plattelandsgemeenten deelneemt. Grosso modo wordt dezelfde werkwijze behouden. Wat de meetmethode betreft, wordt er niet meer expliciet gesproken van een bestuurskrachtmonitor maar eerder van een reeks ken- en stuurgetallen. Hierover wordt ook niet meer apart teruggekoppeld naar de deelnemende gemeenten. De cijferinformatie is louter een informatiebasis voor de visitatie die de facto de inzichten oplevert voor het oordeel over de bestuurskracht van de gemeente. Die bestuurskracht wordt - net zoals in de

pilooteditie - echter niet uitgedrukt in een eindcijfer of eindoordeel. Hiervoor blijkt bestuurskracht te veel facetten te hebben die een genuanceerde beoordeling vergen.

> 3.5.4. Omgang met meetdilemma's

Uniformiteit versus lokale context
> De bestuurskrachtmonitor bekeek bestuurskracht op uniforme wijze voor elke casegemeente; de visitaties werden aangepast aan lokale context.
Effectiviteit versus legitimiteit
> Als kwaliteitskader werden de vier gemeentelijke rollen gebruikt. Daarbij is er naast aspecten van bedrijfsvoering ook aandacht voor legitimiteitsvraagstukken
Interne data versus externe data
> Er werd van beide soorten databronnen gebruikgemaakt. De visitaties kunnen beschouwd worden als interne datavergaring met de visitatiecommissie als een soort van gatekeeper.
Interne focus versus externe focus
> Governmentbenadering
Regelmatige meting versus eenmalige meting
> Het betreft eenmalige metingen. In het vervolgtraject dat in 2013-2014 loopt, zal men 27 andere plattelandsgemeenten visiteren.

> 3.6. 2013: Monitor lokale bestuurskracht van Ruimte Vlaanderen

Al sinds de introductie van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) is subsidiariteit het codewoord bij de vormgeving van het ruimtelijke ordeningsbeleid. Subsidiariteit wilt zeggen dat beslissingen genomen moeten worden op het daartoe meest aangewezen bestuursniveau. Het markeerde het begin een transitie waarbij Vlaanderen steeds meer bevoegdheden inzake ruimtelijke ordening heeft losgelaten en ging toewijzen aan de lagere bestuursniveaus (Vervoort, Hermy, Penninx, & Pisman, 2014). Het witboek interne staatshervorming en het groenboek van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen bevestigden die tendens. De Vlaamse overheid wilt in de toekomst uitgaan van vertrouwen, gelijkwaardigheid en verantwoordelijkheid over eigen opdrachten en gaan naar een model waarbij het lokale en Vlaamse niveau gelijkwaardige partners zijn. Maar een hertekening van het interbestuurlijke landschap impliceert ook *“dat ieder niveau over de competentie beschikt om de eigen beleidsontwikkeling en implementatie ervan tot een goed einde te brengen”* (Vervoort & Hemry, 2014, p. 3). De

retoriek is dat het beschikken over voldoende gemeentelijke bestuurskracht een randvoorwaarde is waaraan voldaan moet zijn alvorens Vlaanderen meer taken, verantwoordelijkheden en vrijheid geeft aan de lokale besturen. Door deze evolutie is Ruimte Vlaanderen, en bij uitbreiding de gehele Vlaamse overheid op zoek naar een nieuwe invulling van de relatie met de lokale besturen.

Het project ‘Monitor Lokale Bestuurskracht’ past binnen die zoektocht naar een nieuwe, verticale interbestuurlijke verhouding. Ruimte Vlaanderen wilt *“in die context immers haar informatie- en evaluatiebeleid ten aanzien van de lokale besturen wijzigen”* (Vervoort & Hemry, 2014, p. 4). De bestuurskrachtmonitor *“wordt gezien als een diagnostisch instrument voor zelfreflectie voor de lokale overheid en als vertrekbasis bij overleg en discussie rond het bestuurskrachtverhaal”* (Vervoort & Hemry, 2014, p. 4).

> 3.6.1. **Methodiek**

Het onderzoek werd opgedeeld in twee sporen. Het eerste, interne spoor had tot doel een meetinstrument te ontwikkelen door op zoek te gaan naar relevante indicatoren voor het beleidsdomein ruimtelijke ordening. Daarvoor werd er vertrokken van een set van 19 indicatoren die eerder al via een participatief proces ontwikkeld werden. Er werd nagegaan of deze indicatoren wel degelijk inzicht geven in de lokale bestuurskracht rond ruimtelijke ordening, of ze nog relevant waren, hoe ze verder geoperationaliseerd konden worden en hoe de monitor als instrument uitgewerkt moest worden om inzetbaar te zijn (Vervoort & Hemry, 2014). Hiervoor werden intern drie sporen opgezet. Het eerste spoor evalueerde de al ontwikkelde indicatoren in overleg met een klankbordgroep bestaande uit experts binnen Ruimte Vlaanderen. Het tweede interne spoor operationaliseerde de indicatoren door na te gaan hoe data verzameld kan worden en welke meetmethode er gehanteerd moet worden. De inventaris van indicatoren en de daarmee samenhangende meetmethoden en databronnen werd vervolgens als longlist voorgelegd aan de klankbordgroep waarna die een selectie maakte. Het laatste spoor betrof de technische finalisatie van de monitor en de verzameling van de nodige data-input.

Het andere onderzoekspoor werd extern toegewezen aan een consortium bestaande uit onderzoekers van de KU Leuven, de Universiteit Antwerpen en de Universiteit Gent. Dit tweede spoor had als doelstelling meer inzicht te

geven in de manieren waarop het instrument concreet kon ingezet worden en in de manier waarop het zich moest verhouden tot andere ruimtelijke ordeningsinstrumenten (Vervoort & Hemry, 2014). De onderzoekers bekeken of en hoe men in het buitenland monitoring inzake ruimtelijke ordening aanpakt en toepast. De landen- en regioanalyse omvatte Vlaanderen, Wallonië, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Daarnaast werd er ook bij andere departementen binnen de Vlaamse Overheid nagegaan of er al in één of andere vorm aan sectorale lokale bestuurskrachtmonitoring gedaan werd (mobiliteit, wonen, onroerend erfgoed en milieu).

> 3.6.2. *Conclusies en leerpunten uit het onderzoek*

De conclusies en leerpunten uit dit onderzoek hebben betrekking op het tweede (externe) spoor van het project. Achtereenvolgens worden de voor dit onderzoek relevante leerpunten besproken.

Uit de sectoranalyse blijkt dat niet alleen Ruimte Vlaanderen maar ook heel wat andere beleidsdomeinen onder impuls van de interne staatshervorming, het planlastendeceet en de invoering van de beleids- en beheerscyclus. (BBC) op zoek zijn naar een nieuwe invulling van hun relatie met de lokale besturen. Voor de opvolging van lokale besturen maakt men binnen de verschillende sectoren voornamelijk gebruik van kwalitatieve instrumenten zoals commissies, overlegorganen, ondersteuningscellen, etc. Daarnaast blijkt dat ook de ervaring met het monitoren van lokale beleidseffecten binnen de verschillende beleidssectoren eerder beperkt is. Als er al gebruik gemaakt wordt van indicatoren, blijft dit eerder beperkt tot input-, output-, omgevings- of inspanningsindicatoren. Dat komt doordat men bij het vaststellen van beleidseffecten nooit zeker weet of er nog andere, externe factoren een impact hebben gehad. Dat maakt het operationaliseren van effectindicatoren bijzonder moeilijk.

Uit de landen- en regioanalyse kwam naar voren dat lokale bestuurskracht inzake ruimtelijke ordening in geen van de cases (nog) expliciet gemonitord wordt. Er gaat daarentegen wel aandacht naar het monitoren van beleidseffecten. Die meetpraktijken vormen vervolgens de input voor de lokale besturen om hun beleid vorm te geven of aan te passen. De onderzoekers merken op dat in de buitenlandse cases *“kennisopbouw bij lokale besturen als relevant en als een belangrijke factor gezien wordt om*

een goed ruimtelijk beleid te kunnen voeren” (Voets, Coppens, Sterkens, De Peuter, & Van Dooren, 2014, p. 86).

Uit de algemene conclusies en aanbevelingen van het onderzoek blijkt dat de meeste geconsulteerde waarnemers binnen Ruimte Vlaanderen menen dat kwalitatieve informatie en een kwalitatieve beoordeling onontbeerlijk zijn voor uitspraken rond bestuurskracht. Die vaststelling strookt echter niet met de voornamelijk kwantitatieve insteek van het eerste onderzoekspoor. Een aanbeveling van de onderzoekers is dan ook om de haalbaarheid van visitaties inzake ruimtelijk ordening te bekijken. Zulke visitatietrajecten kunnen een kwalitatiever beeld geven van bestuurskracht.

Een sectoraal beleidskader blijkt ook nodig om de concrete verwachtingen van de Vlaamse overheid inzake ruimtelijke ordening ten aanzien van de lokale besturen scherp te stellen. Dit leerpunt werkt breder door dan louter het ruimtelijk orderingsbeleid: Vlaanderen moet ook voor andere beleidsdomeinen zorgen voor kaders die als ijkpunt kunnen fungeren voor de toetsing van lokale bestuurskracht. De onderzoekers waarschuwen expliciet dat *“onvoldoende geëxpliciteerde opvattingen en het niet-consequent handelen vanuit die opvattingen verdere stappen in bestuurskrachtmonitoring dreigt te hypothekeren” (Voets et al., 2014, p. 106).*

Uit het onderzoek bleek eveneens dat het partnerschapsmodel dat al enkele jaren vanuit Vlaanderen gepropageerd wordt en de decentralisatietendens en -wens die ermee samenhangen, leven nog niet helemaal binnen de interne organisatiecultuur van Ruimte Vlaanderen. Er zijn daarbij ruwweg twee groepen te onderscheiden. Langs de ene kant heb je een groep die de lokale besturen ruimte wilt geven om een eigen ruimtelijk beleid te voeren met daaraan een eerder ondersteunende rol voor Ruimte Vlaanderen gekoppeld. De beoordeling van wat een goed ruimtelijk beleid is, komt in dat model de lokale democratie toe. De gegevens uit de bestuurskrachtmonitor vormen binnen deze benaderingswijze een informatiebron voor de diverse lokale belanghebbenden (burgers, organisaties, bedrijven, ...) en kunnen door de gemeente ingezet worden om te leren en te reflecteren. De tweede groep respondenten ziet echter een controlerende en sanctionerende rol voor Ruimte Vlaanderen weggelegd. Deze rolinvulling komt voort uit de bezorgdheid dat bepaalde factoren die op zich weinig met een kwaliteitsvol ruimtelijk beleid te maken hebben - daar zijn bijvoorbeeld cliëntelisme en

een druk om het fiscale draagvlak te vergroten - toch een grote impact kunnen hebben op het ruimtelijk beleid van gemeenten. De finaliteit van een bestuurskrachtmonitor zou vanuit deze optiek eerder controlerend en sanctionerend zijn. Doordat deze tweedeling in het denken rond verticale interbestuurlijke relaties een belangrijke impact heeft op hoe de gegevens uit een monitor gebruikt worden, is het nodig om de finaliteit van bestuurskrachtmonitoring eenduidig af te bakenen alvorens het instrument gelanceerd of zelfs ontwikkeld kan worden. De onderzoekers zien bestuurskrachtmonitoring inzake ruimtelijke ordening als een instrument dat op leren gericht moet zijn. Voor het opvolgen en sanctioneren van besturen bestaan er volgens hen andere instrumenten zoals de beleidsplanning en het toezicht.

> 3.6.3. *Omgang met meetdilemma's*

Uniformiteit versus lokale context
> Bedoeling om uniform toegepast te worden.
Effectiviteit versus legitimiteit
> Kwaliteitskader op basis van de vier gemeentelijke rollen.
Interne data versus externe data
> Interne en externe data
Interne focus versus externe focus
> Governmentbenadering
Regelmatige meting versus eenmalige meting
> Bij voorkeur regelmatige metingen

4. Van definitie naar meetinstrument

In de voorgaande hoofdstukken namen we uitgebreid de tijd om stil te staan bij de veelzijdigheid van het begrip bestuurskracht, de meetuitdagingen die deze complexiteit met zich meebrengt en de ervaringen die hieromtrent in Vlaanderen reeds opgedaan zijn. In dit hoofdstuk wordt het pad dat afgelegd werd van het theoretische naar het concrete geschetst.

> 4.1. Oriëntatie van het project

De klankbordgroep van dit project werd voor een eerste maal samengeroepen om een aantal inhoudelijke keuzes te maken op basis waarvan het B-project verdere concrete invulling kon krijgen. Deze klankbordgroep bestond enerzijds uit belanghebbenden vanuit de Vlaamse overheid (Agentschap voor Binnenlands Bestuur, Departement Bestuurszaken, Studiedienst van de Vlaamse Regering en het Kabinet Binnenlands Bestuur) en anderzijds uit vertegenwoordigers afkomstig van het lokale bestuursniveau (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten en het Expertisecentrum van Gemeentesecretarissen). Drie vragen stonden centraal:

1. Wat is de gewenste invulling van het concept bestuurskracht m.b.t. dit onderzoeksproject? Een bestuurskracht-1.0, -2.0 of -3.0-benadering?
2. Welke gebruiksfinaliteit dient een monitor te hebben? Leren, controleren of verantwoorden?
3. Welk scenario voor bestuurskrachtmeting is wenselijk en haalbaar? Een in hoofdzaak kwantitatieve, centrale monitor of een tweetrapstraject waarbij er op basis van een kwantitatieve monitor een selectie van te visiteren gemeenten ontstaat?

De diverse en uitgebreide samenstelling van de klankbordgroep zorgde ervoor dat dit de uitgelezen plek was om het project te oriënteren in een richting die alle belanghebbenden min of meer konden ondersteunen. De dilemma's inzake het meten van bestuurskracht werden er voorgelegd. Ook werd de keuze voor een gebruiksfinaliteit besproken. Er werd besloten om binnen dit project een instrument uit te bouwen in functie van het meten van de

potentie van gemeenten. Dat moest gebeuren aan de hand van de ontwikkeling van een set indicatoren die een zo accuraat mogelijk beeld kunnen geven van de capaciteit van lokale besturen. De nadruk ligt dus op de teller van de breuk bestuurskracht. We spreken dan ook liever over het meten van de bestuurskrachtpotentie in plaats van de bestuurskracht *an sich*.

De gewenste gebruiksfinaliteit van het instrument is daarbij tweeledig: voor de lokale besturen moet het een leerinstrument zijn, terwijl het ook de Vlaamse overheid moet ondersteunen in het vormgeven van haar interbestuurlijk beleid. De klankbordgroep meende dat er zowel voor kwantitatieve als kwalitatieve informatie oog moet zijn. Deze keuzes werden meegenomen tijdens het ontwikkelen van het conceptueel raamwerk.

> 4.1.1. *Exploreren: focusgroep met Vlaamse ambtenaren*

Na het vastleggen van de richting door de klankbordgroep, wilden we onze ideeën over bestuurskracht voorleggen aan, en afstemmen bij een aantal ambtenaren die vanuit hun positie dagdagelijks in contact staan met lokale besturen. We namen daarbij aan dat zij over een helikopterperspectief beschikken. Tien Vlaamse ambtenaren, werkzaam bij de provinciale afdelingen van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur, werden geselecteerd voor een focusgroep rond bestuurskracht. De geselecteerde ambtenaren vormden een provinciale mix (alle provincies waren vertegenwoordigd) en waren beroepsmatig met diverse aspecten van lokaal bestuur bezig (financiën, personeel, organisatie en werking, BBC, ...).

De organisatie van deze focusgroep stelde ons in staat om de bestuurskrachtliteratuur en het toen in ontwikkeling zijnde conceptueel kader te toetsen aan de realiteit. De zoektocht naar geschikte indicatoren kon daarnaast ook beter toegespitst worden op de actuele uitdagingen waarmee lokale besturen geconfronteerd worden.

> 4.2. Het conceptueel raamwerk

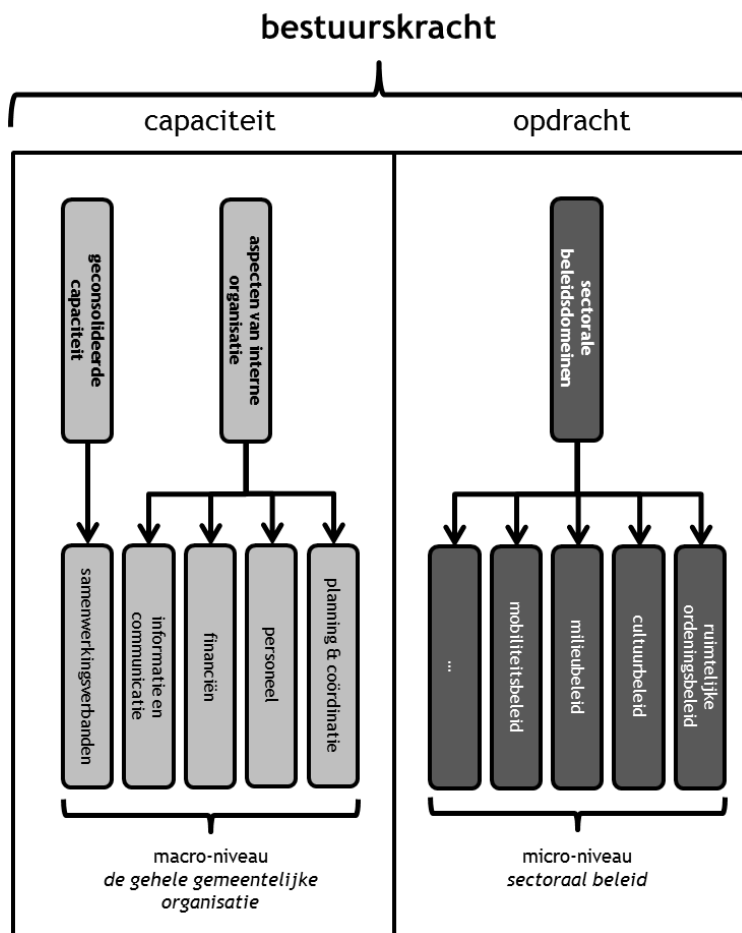
Het conceptuele raamwerk dat binnen dit project gehanteerd wordt, kwam tot stand na een uitgebreide literatuuranalyse waarbij onder andere de leerpunten uit voorgaande bestuurskracht-gerelateerde onderzoeken in binnen- en buitenland gedestilleerd werden, gesprekken met ambtenaren van Audit Vlaanderen en de Studiedienst van de Vlaamse Regering en een focusgroep met Vlaamse ambtenaren die in direct, operationeel contact staan met de lokale besturen.

Allereerst maken we op basis van onze definitie van bestuurskracht een onderscheid tussen capaciteits- en opdrachtgerelateerde bestuurskrachtbepalers. Dit onderscheid vormt de verticale dimensie van de matrix waar we uiteindelijk indicatoren aan gaan koppelen. Horizontaal wordt er dan weer een onderscheid gemaakt tussen exogene en endogene bestuurskrachtbepalende factoren. Hiermee maken we expliciet de keuze om de bestuurskrachtproblematiek ruimer te zien dan die zaken waar het lokale bestuur een invloed op kan uitoefenen (endogene factoren). Ook heel wat factoren buiten de gemeente om - daar zijn hoger beleid, instituties en omgevingsfactoren - hebben immers een belangrijke bepalende rol in haar opdrachtgrootte of capaciteit (exogene factoren). Het onderscheid tussen exogene en endogene factoren is daarnaast ook ingegeven vanuit de optiek dat niet alleen de lokale besturen uit de monitor moeten leren maar dat het ook voor Vlaanderen duidelijkheid moet scheppen over de impact van haar beleid op de bestuurskrachtpotentie van de gemeenten.

Het onderscheid tussen endogene en exogene factoren kan niet altijd even zuiver gemaakt worden. Een gemeente kan bijvoorbeeld investeren in interactieve adviesmomenten met haar burgers, maar kan diezelfde burgers niet dwingen om te participeren. Zowel exogene als endogene factoren zullen dus de betrokkenheid van burgers bij het beleid bepalen. Anderzijds is ook het verschil tussen capaciteit en opdracht niet altijd even scherp te maken. Zo kan het zorgen voor een goede interne organisatie en werking ook beschouwd worden als deel van de totale gemeentelijke opdracht, terwijl het klassiek onder de noemer capaciteit geplaatst wordt.

Men kan capaciteitsaspecten zoals personeel en financiën ook beleidsspecifiek gaan bekijken. Het onderscheid tussen capaciteit en opdracht is volgens De Peuter en Bouckaert (2004) moeilijk scherp af te

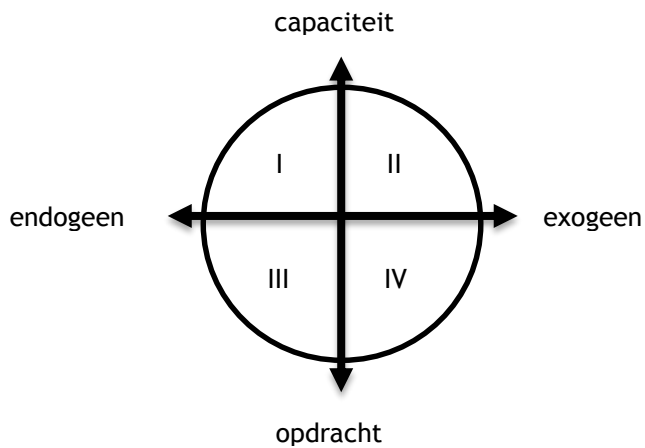
bakenen door het verschil in meetniveau. Ze spreken over het macroniveau, dat verwijst naar de gemeentelijke organisatie in haar geheel, en het microniveau dat bestuurskracht bekijkt per taakdomein. Het macroniveau bevat de dimensies die te maken hebben met de capaciteitscomponent van bestuurskracht terwijl de dimensies op het microniveau afgeleid worden uit de opdrachtcomponent. Figuur 1 geeft deze visie schematisch weer. Een voorbeeld kan één en andere verduidelijken: de capaciteitsdimensie ‘planning en coördinatie’ kan men langs de ene kant organisatiebreed gaan bekijken door bijvoorbeeld de werking van het diensthooftoverleg of de opmaak van het meerjarenplan onder de loep te nemen. Anderzijds is het ook mogelijk om de plannings- en coördinatiecapaciteiten van bijvoorbeeld de dienst ruimtelijke ordening van een gemeente te bekijken.



Figuur 1: De opdeling van bestuurskrachtdimensies in een macro- en microniveau (De Peuter & Bouckaert, 2004, p. 53)

> 4.2.1. De vier kwadranten van het conceptueel raamwerk

De combinatie van capaciteit en opdracht enerzijds, en exogeen en endogeen anderzijds, levert ons vier kwadranten op die hierna besproken worden en visueel voorgesteld zijn door Figuur 2.



Figuur 2: De vier kwadranten van het conceptueel raamwerk

> 4.2.1.1. Endogene capaciteitsbepalende factoren (I)

Endogene capaciteitsbepalende factoren zijn factoren die betrekking hebben op het kunnen van de gemeente. Ambtelijke en politieke actoren werkzaam binnen de gemeente hebben een impact op deze factoren en kunnen ze positief beïnvloeden zodat de bestuurskrachtpotentie van de gemeente vergroot. Onder kwadrant I plaatsen we o.a.

- ♦ de financiële toestand van het lokale bestuur;
- ♦ de belastingen die door de gemeente (gemeentebelastingen en retributies) of in naam van de gemeente (opcentiemen op de

onroerende voorheffing en de aanvullende personenbelasting) geheven worden;

- ♦ het aantal en de kwaliteit van personeelsleden, en het gevoerde personeelsbeleid;
- ♦ de plannings- en coördinatiecapaciteit aanwezig in de organisatie;
- ♦ aanwezigheid van interne communicatiestromen en de manier waarop ze georganiseerd worden;
- ♦ de capaciteit die het bestuur verkrijgt door het bundelen van haar krachten met
 - haar burgers (bv. door het opzetten van participatie-initiatieven);
 - andere lokale besturen (bv. intergemeentelijke samenwerkingsverbanden);
 - andere partners (bv. in het kader van PPS-constructies).

> 4.2.1.2. *Exogene capaciteitsbepalende factoren (II)*

Dit zijn factoren die betrekking hebben op het *kunnen* van de gemeente maar waarop ambtelijke en politieke actoren werkzaam binnen de gemeente weinig tot geen invloed op hebben. Exogene capaciteit wordt bepaald door beleid en wetgeving van de hogere overheid, instituties, het fiscale draagvlak van de gemeente, etc. Onder kwadrant II plaatsen we o.a.

- ♦ het fiscaal draagvlak of belastingsvermogen van de gemeente;
- ♦ de financiële lasten die ze meestorst vanuit het verleden (schulden, pensioenlasten, ...);
- ♦ de werkingssubsidies die de gemeente krijgt van hogere overheden, o.a. de inkomsten uit het gemeentefonds, etc.

> 4.2.1.3. *Endogene opdrachtbepalende factoren (III)*

Endogene opdrachtbepalende factoren zijn factoren die een invloed hebben op de totale opdracht van een gemeente en waarop de ambtelijke en politieke actoren een invloed hebben. Deze opgaven legt de gemeente gewild of ongewild aan zichzelf op. Kwadrant III wordt opgevuld door

- ♦ die opdrachten die het lokaal bestuur zelf opneemt, zonder dat het extern wordt opgelegd (de zogenaamde autonome taken);
- ♦ de opgaven die een gemeente zichzelf ongewild oplegt. Voorbeeld daarvan is de mate waarin ze haar patrimonium in stand houdt. Indien ze dat niet of onvoldoende doet, zal dat haar toekomstige opgaven vergroten.

> 4.2.1.4. *Exogene opdrachtbepalende factoren (IV)*

Dit zijn factoren die een invloed hebben op de totale opdracht van een gemeente maar waarop de ambtelijke en politieke actoren werkzaam binnen de gemeente weinig tot geen invloed op hebben. Deze opgaven worden als het ware 'opgelegd', hetzij door de hogere overheid, hetzij door de omgeving, hetzij door het verleden. Onder dit kwadrant vallen

- ♦ ruimtelijke factoren zoals de oppervlakte en bebouwingsdichtheid van de gemeente. Ook de locatie speelt een belangrijke rol. Zo zullen kustgemeenten geconfronteerd worden met taken die vreemd zijn aan gemeenten in het binnenland;
- ♦ demografische factoren zoals het aantal inwoners, de verdeling naar leeftijd, socio-economische achtergrond;
- ♦ de functionele specialisatie van de gemeente. Zo vervullen bepaalde steden een centrumfunctie ten aanzien van de gemeenten die zich in hun omgeving bevinden. Dat maakt hun opdracht automatisch zwaarder.

> 4.3. Vertaling van het conceptueel raamwerk naar een indicatorenset

De verschillende deelaspecten van bestuurskracht die we in het conceptuele raamwerk naar voren schuiven, werden waar mogelijk vertaald naar kwantitatieve indicatoren en kengetallen. De finale versie van deze indicatorenset werd bijgesloten bij dit rapport.

> 4.3.1. *Ontwikkelstrategie indicatorenset*

Onze ontwikkelstrategie bestond erin om in een eerste fase zoveel mogelijk potentiële indicatoren te verzamelen op basis van literatuur en de databank digitale rapportering van het ABB. Op die manier kon er nadien een selectie gemaakt worden in samenspraak met de belanghebbenden. Eén van de speerpunten bij de ontwikkeling van het meetinstrument, was immers het werken aan een consensus en draagvlak. We zijn er als onderzoekers van overtuigd dat een instrument dat de bestuurskrachtpotentie van een lokaal bestuur moet meten, enkel in haar opzet kan slagen indien alle belanghebbenden - niet het minst de lokale besturen zelf - achter het instrument staan. Het mag geen van de realiteit losstaand instrument zijn, maar moet breder ingebed worden in de praktijk.

Eind oktober werd een longlist van indicatoren bezorgd aan de klankbordgroepleden. We vroegen hen in voorbereiding van bilaterale overlegmomenten om, elk vanuit hun eigen positie, een inschatting te maken van de relevantie, validiteit en haalbaarheid van meting van elke indicator. Het achterliggende doel bij deze gevraagde inschatting voorafgaand aan de gesprekken, was het afdoende inhoudelijk voeden van de afstemmingsronde die we in november met alle belanghebbenden organiseerden. Het liet ons toe om efficiënt en gericht opmerkingen te verzamelen. We zaten aan tafel met Audit Vlaanderen, het Agentschap voor Binnenlands Bestuur (ABB), het Expertisecentrum van Gemeentesecretarissen (ECG), de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) en vertegenwoordigers van het Kabinet Binnenlands Bestuur en het Kabinet van de Minister-President.

> 4.3.2. *Uitkomst afstemmingsronde*

De afstemmingsronde bracht een aantal bekommernissen aan het licht. Een punt van kritiek dat meermaals aan bod kwam was dat de indicatorenset de

indruk wekt dat enkel de bestuurskrachtpotentie van de gemeentebesturen gemeten zal worden. Het instrument zou echter de bestuurskrachtpotentie van de gemeentebesturen én de OCMW's moeten meten. Dat is nog belangrijker geworden nu in het nieuwe Vlaamse regeerakkoord en de beleidsnota binnenlands bestuur de intentie geuit is om de OCMW's te integreren in de gemeentebesturen. Een andere, terugkerende opmerking heeft betrekking op de huidige accuraatheid van registraties, bv. via de digitale BBC-rapportering. Er werd ons meermaals gewezen op het feit dat sommige gegevens momenteel (nog) niet betrouwbaar genoeg, en bijgevolg minder bruikbaar zijn. De lokale besturen zitten nog in een leerproces voor wat de BBC betreft. Concreet werd er o.a. gewezen op het verkeerdelijk gebruik van de economische sectorcodes, het koppelen van uitgaven aan verkeerde of verschillende beleidsvelden, etc.

> 4.3.3. *Catch 22: de combinatie uniformiteit en kwalitatieve data*

Meer dan eens - wellicht is dit de belangrijkste en meest fundamentele kritiek - werd in de afstemmingsgesprekken de discrepantie aangehaald tussen de conceptuele uitwerking in de eerste hoofdstukken van dit rapport enerzijds en de voorlopige indicatorenset anderzijds. Hoewel we in het eerste deel van dit rapport uitgebreid ingingen op de evolutie die het concept bestuurskracht heeft doorgemaakt, nl. van bestuurskracht 1.0 (is de context aanwezig om het goed te doen?) over bestuurskracht 2.0 (doet men de dingen goed gegeven de context?) tot bestuurskracht 3.0 (doet men de goede dingen?), vallen we voor wat de indicatorenset betreft inderdaad grotendeels terug op die eerste benaderingswijze. Dat heeft een aantal redenen. Ten eerste werd op de eerste, richtinggevende klankbordgroep van dit project de keuze gemaakt om een zo accuraat mogelijk zicht te krijgen op de capaciteit van de lokale besturen. De bestuurskrachtaspecten die onder de 1.0-benadering vallen, leggen eveneens in grote mate de nadruk op bestuursmiddelen en het aanwezig zijn van de juiste context. Van alle bestuurskrachtaspecten lenen die zich het beste tot een kwantitatieve inschatting.

We werden bij het verzamelen van de indicatoren ook geconfronteerd met een *catch-22*-situatie. De initiële opzet van dit onderzoek was immers het ontwikkelen van een *objectief* uniform meetinstrument dat toepasbaar moest zijn op alle lokale besturen. Anderzijds moest er ook oog zijn voor kwalitatieve aspecten zoals bv. de kwaliteit van de interne communicatie of het strategisch denkvermogen van een bestuur. De vraag stelt zich hoe je die

aspecten middels objectieve, uniforme indicatoren kan meten. Wij denken dat dit niet mogelijk is. Een voorbeeld kan dit duidelijk maken.

Het is vrij eenvoudig om de samenstelling en de frequentie van samenkomst van het managementteam vast te stellen. Veel minder evident, echter, is het achterhalen van de daadwerkelijke invulling van die overlegmomenten. Een antwoord formuleren op de vraag of de lokale invulling van het managementteam overeenstemt met 'de geest van het gemeentedecreet' ligt niet voor de hand. Indicatoren zullen ook voornamelijk op dit soort formele overleginstrumenten focussen omdat een uniform meetinstrument onmogelijk rekening kan houden met alle mogelijke gemeentespecifieke configuraties en situaties inzake interne communicatie. Toch is deze informatie wel degelijk relevant in het kader van bestuurskracht(potentie). Ze kunnen echter enkel opgevangen worden door systematische, kwalitatieve inschattingen *'op het veld'*. Om die reden stellen we in het volgende hoofdstuk een geïntegreerde, multimethodische aanpak voor die ook ruimte laat voor dat soort meetmethodieken.

5. Een integraal traject naar bestuurskrachtversterking

In het witboek interne staatshervorming onderstreept de Vlaamse regering het streven naar een partnerschapsrelatie met de lokale besturen. Een sectoranalyse, uitgevoerd binnen het bestuurskrachtproject van Ruimte Vlaanderen, maakt duidelijk dat heel wat entiteiten daardoor op zoek zijn naar een nieuwe invulling van hun contacten met de lokale besturen (Voets et al., 2014). Bestuurskracht blijkt een wervend concept om die hernieuwde relatie rond op te bouwen.

Meer dan ooit is er vanuit de Vlaamse overheid een integrale visie op, en benadering van lokale bestuurskracht nodig. We stelden doorheen dit onderzoek vast dat men vanuit het Vlaamse bestuursniveau al vrij veel, maar versnipperd bezig is rond lokale bestuurskracht. Vanuit verschillende beleidssectoren werden de voorbije jaren bestuurskrachtprojecten opgezet, al dan niet expliciet onder die noemer. We lijsten hieronder enkele van die projecten op:

- ♦ Gemeentelijke profielschetsen (SVR en ABB)
- ♦ Bestuurskracht ruimtelijk beleid (Ruimte Vlaanderen)
- ♦ Lokale statistieken (SVR en ABB)
- ♦ Stadsmonitor (SVR)

- ♦ Leidraad organisatiebeheersing voor lokale besturen (Audit Vlaanderen)
- ♦ Visitaties stedenbeleid (ABB)
- ♦ Visitaties plattelandsgemeenten (VLM)

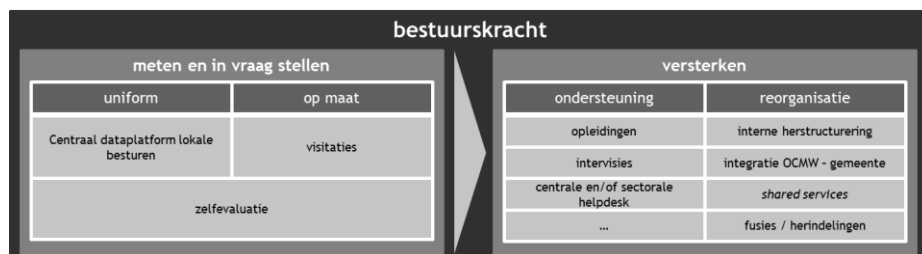
Al deze projecten gaan expliciet of impliciet over aspecten van lokale bestuurskracht. De eerste vier onderzoeken/instrumenten concentreren zich daarbij in hoofdzaak op het verzamelen van uniforme data rond lokale besturen en/of de omgeving waarin deze werkzaam zijn. De indicatorenset die in het kader van dit project ontwikkeld werd, sluit daar sterk bij aan. De andere drie methodieken laten een meer gedifferentieerdere aanpak toe.

Het is nodig om op beide sporen te blijven werken. Naast het verzamelen en vrijgeven van cijfergegevens rond de lokale besturen is het noodzakelijk om met een complementair kwalitatief instrumentarium dieper in te gaan op de situatie in specifieke gemeenten en steden. Enkele aan het begrip bestuurskracht inherente aspecten maken het vrijwel onmogelijk om een alomvattend en uniform meetinstrument te ontwikkelen dat het concept op een eenduidige wijze meet. Zo werpt het begrip in haar meest actuele en brede invulling de vraag op of de 'juiste dingen' gedaan worden. Afgezien van het feit dat dit een zeer normatieve kwestie is waar niet per se een consensus rond bestaat, is het ook een erg contingente vraag. De 'juiste dingen' in De Panne zijn immers niet noodzakelijk en volledig gelijkaardig aan de 'juiste dingen' in Opgrimbie. Wij durven te stellen dat een rijk bestuurskrachtbeeld waar gemeenten zich in herkennen, nooit kan voortkomen uit een *one-size-fits-all*-monitor. Er is daar meer voor nodig.

Het is daarnaast ook belangrijk om de inspanningen vanuit de Vlaamse overheid meer gecoördineerd aan te pakken. Eerder dan dat de verschillende sectoradministraties eigen bestuurskrachttrajecten opstarten die los van elkaar staan, moet bekeken worden in hoeverre deze activiteiten gecoördineerd kunnen worden vanuit één entiteit. Daarvoor is afstemming nodig tussen de verschillende sectoradministraties.

Concreet schetsen we voor het *meten en in vraag stellen* van bestuurskracht een tweesporenbeleid waarbij cijfermatige gegevens uit een centraal dataplatform gebruikt kunnen worden als een opstap naar visitatietrajecten. Die methodiek sluit het beste aan bij het complexe concept bestuurskracht en laat een gedifferentieerde aanpak toe. Het dataplatform kan in dat geval een eerste signaalfunctie vervullen. Sterk afwijkende resultaten op meerdere indicatoren kunnen immers problemen signaleren zonder dat daarbij meteen de oorzaken duidelijk zijn. In het tweede stadium kan vervolgens diepgaander onderzocht worden welke verklaringen er achter die afwijkingen zitten. Door het complementair kwalitatief traject vermijdt men niet alleen een te direct

oordeel en een te enge informatiebasis voor eventuele begeleidende maatregelen vanwege de centrale overheid. De praktijk wijst ook uit dat een dergelijke werkwijze meer impact heeft op de bewustwording en sensibilisering van lokale bestuursverantwoordelijken. Het zal daarnaast ook makkelijker zijn om een draagvlak te genereren bij alle belanghebbenden.



Figuur 3: Het traject naar bestuurskrachtversterking

> 5.1. Een centraal dataplatform van en voor lokale besturen

We zien voor het kwantitatieve spoor een belangrijke rol weggelegd voor een centraal dataplatform. Allereerst schetsen we het Nederlandse voorbeeld van *waarstaatjegemeente.nl*. Vervolgens benoemen we de noodzakelijke voorwaarden om in Vlaanderen een soortgelijk platform te kunnen lanceren.

> 5.1.1. *Waarstaatjegemeente.nl?*

We kunnen in het kader van een centraal dataplatform gericht op lokale data verwijzen naar een Nederlands initiatief: ‘De staat van de gemeente’, nu ‘*waarstaatjegemeente.nl*’. Dat is een online gemeentemonitor met een tweeledige doelstelling:

1. Een platform voorzien waarop zowel de gemeenten zelf als de burgers informatie krijgen om weloverwogen keuzes te maken.
2. Een platform dat aantoont dat de gemeente haar taken naar behoren uitvoert en dat er dus geen bemoeienis van de centrale overheid nodig is. Dit betekent een aanzienlijke vereenvoudiging van de verantwoordingsmechanismen tussen de gemeenten en het Rijk.

Het platform is zowel op intergemeentelijk leren (gemeente tot gemeente), het informeren van de burger (gemeente tot burger) als op signaleren (gemeente tot toezichthoudende overheid) gericht. Een bijzonder belangrijk en, in het kader van een lokale kwaliteitsmeting, vrij uniek element ervan is de burgerbevraging. *“Ze is een belangrijke, zo niet de belangrijkste indicator voor de kwaliteit van het gemeentelijk beleid”*, stellen Aardema en Korsten (Aardema & Korsten, 2006, p. 13). De redenering erachter is dat de lokale overheid er in de eerste plaats is voor haar burgers, en niet zozeer voor zichzelf of voor hogere overheden. De burger lijkt daardoor het best geplaatst om over de kwaliteit van het gemeentebeleid uitspraken te doen. De subjectieve burgerbevraging wordt vervolgens nog eens aangevuld met ‘harde’ objectieve indicatoren. Informatiecentralisatie uit diverse bronnen ligt daarbij aan de kern. Het doel van ‘de staat van de gemeente’ en van diens opvolger *waarstaatjegemeente.nl* is niet zozeer om heel diep in te gaan op specifieke beleidsterreinen met gedetailleerde indicatoren. Het is eerder *“de bedoeling om gemeenten onderling te kunnen vergelijken op hoofdlijnen en hoofdtaken, rekening houdend met de categorie waartoe de gemeente*

behoort¹” (Aardema & Korsten, 2006, p. 14). Pas wanneer uit deze ruwe schets blijkt dat er problemen ontstaan, kan de hogere overheid zich gaan bemoeien. Men zag ‘de staat van de gemeente’ dan ook als een thermometer of een seinsysteem. Die terminologie doet denken aan het verhaal van Bouckaert, De Peuter en Van Dooren in het boek ‘Metten en vergelijken van lokale bestuurlijke ontwikkeling’ (Bouckaert et al., 2003). Ook zij zagen voornamelijk een signaalfunctie weggelegd voor een centraal beheerde monitor voor het lokaal bestuur. Letterlijk: *“indien de meters rood kleuren, dient een kwalitatieve en diepgaandere analyse een beter zicht te verlenen op oorzaken, gevolgen en remedies”* (Bouckaert et al., 2003, p. 9).

> 5.1.2. **Opdrachtspecifieke indicatoren vanuit de beleidsdomeinen**

De indicatorenset die we in het kader van dit project naar voren schuiven past binnen deze optiek. Er ging daarbij voornamelijk aandacht naar capaciteitsaspecten op organisatiebreed niveau (zie ook Figuur 1 op pagina 73). Men kan immers betogen *“dat de bestuurskracht binnen een sectoraal beleidsdomein mede zal afhangen en beïnvloed zal worden door de resultaten op vlak van interne werking van de gemeentelijke organisatie in haar geheel”* (De Peuter & Bouckaert, 2004, p. 54). Het meten van bestuurskracht op het microniveau van de sectorale beleidsdomeinen vereist een beeld van wat deze beleidsdomeinen zijn en voor welke opgaven een gemeente staat. We bespraken eerder in dit rapport al dat dit beeld heel diffuus is en moeilijk geaggregeerd kan worden tot een standaardtakenpakket dat van toepassing kan zijn voor elke Vlaamse gemeente of stad. We hebben daarvoor minstens een beeld nodig van wat de verschillende Vlaamse sectoradministraties van de gemeenten verwachten. Er is met andere woorden nood aan sectorale beleidskaders die kunnen fungeren als een ijkpunt om lokale bestuurskracht aan af te toetsen (Voets et al., 2014). Aan deze beleidskaders kunnen vervolgens domeinspecifieke indicatoren,

¹ De vergelijkingscategorieën die hiervoor naar voren geschoven werden, waren o.a. gebaseerd op inwonersaantallen, sociale structuur en het al dan niet vervullen van een centrumfunctie (Aardema & Korsten, 2005, p. 34). Bij waarstaatjegemeente.nl worden de gemeenten ingedeeld in vergelijkingscategorieën op basis van inwonersaantallen.

ontwikkeld in de schoot van de verschillende Vlaamse sectoradministraties, gekoppeld worden. Ruimte Vlaanderen heeft deze oefening reeds gemaakt (zie pagina 63). Opdrachtgerelateerde indicatorensets kunnen in dat geval aangetakt worden bij de organisatiebrede, horizontale indicatoren die binnen dit project verzameld werden.

> 5.1.3. Een uniek en centraal dataplatform

De organisatiebrede, horizontale indicatoren die binnen dit project verzameld werden, kunnen op hun beurt dan weer aantakken bij al bestaande instrumenten. Momenteel wordt er immers reeds heel wat informatie van, voor en over lokale besturen aangeboden via de website ‘lokale statistieken’ en via de periodieke publicatie van de gemeentelijke profielschetsen. De in dit project verzamelde indicatoren vallen deels samen met, of bouwen verder op de al aangeboden informatie. We willen er dan ook voor pleiten om beide te integreren in een nieuw platform.

Het ontwikkelen van een nieuw platform schept momentum om alle interbestuurlijke informatiestromen te herbekijken en het opvragen en raadplegen ervan te centraliseren in één en hetzelfde ICT-platform. Bij de totstandkoming van lokale statistieken en de gemeentelijke profielschetsen wordt informatie vanuit de verschillende beleidsdomeinen bij elkaar gebracht en wordt er vervolgens teruggekoppeld. Idealiter zouden sectoradministraties via één digitaal loket periodiek lokale data die zij nodig achten voor het vormgeven van hun interbestuurlijk beleid, moeten kunnen opvragen. Voor de lokale besturen zou dit een significante vermindering van de rapporteringslast betekenen. Deze benadering vergt wel financiële inspanningen onder de vorm van het investeren in een aangepaste softwareinfrastructuur en bijkomend een investering in horizontale samenwerking en afstemming tussen de verschillende beleidsdomeinen.

> 5.1.4. Gebruiksfinaliteit van leren

We zien als onderzoekers weinig heil in het vastleggen van absolute normen voor een instrument dat gericht moet zijn op leren. Die zullen immers altijd arbitrair zijn. Het opleggen van absolute minimumnormen gebeurt in het buitenland dan ook zeer zelden (De Peuter & Bouckaert, 2004). Wil men desondanks toch doorzetten op dat pad - en hier willen we even heel scherp zijn - zien wij dat als een politieke aangelegenheid. Volgens ons is het in het

kader van bestuurskrachtopbouw stukken interessanter om het resultaat op bepaalde indicatoren af te zetten tegenover het Vlaams gemiddelde en/of tegenover het gemiddelde van vergelijkbare gemeenten. De Belfius-clusterindeling (ook wel Dessoy-clustering genoemd) is een veelgebruikte en relevante vergelijkingsbasis.

> 5.2. Een complementair kwalitatief instrumentarium

Het mag intussen duidelijk zijn dat dit verhaal niet kan eindigen bij het invullen van een indicatorenset. Het nemen van beleidsbeslissingen, enkel en alleen gesteund op indicatoren, willen we expliciet afraden. Deze in hoofdzaak op kwantitatieve gegevens gestoelde indicatoren achten we als onderzoekers immers onvoldoende om rechtstreekse conclusies inzake bestuurskracht uit te trekken. Ten eerste is het aantal robuuste indicatoren te beperkt. Ten tweede blijven een aantal belangrijke aspecten buiten beeld. Dat belangrijke, eerder kwalitatieve informatie ontbreekt, merken een aantal belanghebbenden al terecht op. Dit soort aspecten is echter moeilijk te vatten via een kwantitatief, uniform instrument. We zijn ervan overtuigd dat een betrouwbare, aanvullende, kwalitatieve inschatting enkel *on the field* gemaakt kan worden en vanuit het leermotief. Het is dan ook gewenst dat de ‘harde cijfers’ aangevuld worden door een complementair instrumentarium dat voldoende oog heeft voor de lokale context.

> 5.2.1. Zelfevaluatie

In een eerste stap is het zinvol dat de lokale besturen autonoom hun werking en bestuurskracht(potentie) in vraag stellen aan de hand van een zelfevaluatie.

We verwijzen graag naar een aantal reeds bestaande zelfevaluatie-instrumenten. Zo ontwikkelde Audit Vlaanderen een werkboek op basis van haar leidraad organisatiebeheersing voor lokale besturen (Audit Vlaanderen, 2014). Dit werkboek kan gebruikt worden bij het uitvoeren van een zelfevaluatie inzake organisatiebeheersing. De VVSG werkte eveneens een aantal handboeken uit onder de noemer ‘Verbeteren door zelfevaluatie’. Die gaan dieper in op specifieke thema’s zoals monitoring, risicomanagement, het werken met doelstellingen, het werken met projecten, verbetermanagement, werken met processen, en managementteams.

We willen het gebruik van deze instrumenten sterk aanmoedigen. In bijlage 2 presenteren we een aantal aanvullende richtvragen die gebruikt kunnen worden bij een interne reflectie rond het al dan niet hebben van voldoende bestuurskracht(potentie). Het zijn typisch belangrijke aspecten van bestuurskracht die niet in cijfermatige indicatoren te vatten zijn.

Het in vraag stellen van de eigen organisatie is niet iets wat op dagdagelijkse basis gebeurt. Het uitvoeren van een zelfevaluatie creëert dan ook een gelegenheid tot het (her)ontdekken van knelpunten. Het stimuleert eveneens het nadenken over mogelijke verbeterpistes. We zien een zelfevaluatie rond bestuurskracht dan ook als een belangrijke eerste stap in een traject gericht op het verbeteren en verder opbouwen van de lokale bestuurskracht.

Cruciaal voor het succes van een zelfevaluatie is dat het in een veilige omgeving kan plaatsvinden. We willen hier de ‘*zelf*’ in het woord zelfevaluatie extra benadrukken. Het koppelen van directe gevolgen aan de uitkomst ervan zal de reflectie weinig zinvol maken. Een Fries voorbeeld van een zelfevaluatie rond bestuurskracht werd bijvoorbeeld geplaagd door positieve vertekeningen omwille van die vrees (Geers & Korsten, 2005). Een terugkoppeling naar de Vlaamse overheid lijkt ons dan ook niet opportuun. Het kan evenwel nuttig zijn om gemeenten de mogelijkheid te geven zich te laten begeleiden door een onafhankelijke externe partij bij het uitvoeren ervan.

> 5.2.2. Vlaamse bestuurskrachtvisitaties

Hoewel een zelfevaluatie zeker haar merites heeft, is en blijft het een vrijblijvende activiteit waarbij het lokale bestuur louter op zichzelf is aangewezen. Het toevoegen van een faciliterende, onafhankelijke partij kan het reflectieproces verder versterken. Idealiter denken we daarvoor aan het ontwikkelen van visitatietrajecten waar gemeenten vrijwillig aan kunnen deelnemen.

Visiteren is geen zuiverwetenschappelijk onderzoek maar een beoordeling van de kwaliteit van een lokaal bestuur door onafhankelijke derden. *“Visitaties moeten het hebben van een zoveel mogelijk intersubjectief oordeel over de sterkten en zwakten van bestuur, en niet van een mathematisch zuivere betrouwbaarheids- en geldigheidstoets”* (Korsten, 2004, p. 13). Deze formule en methodiek wordt in Vlaanderen toegepast bij

het lopende onderzoek rond de bestuurskracht van plattelandsgemeenten en bij de visitaties in het kader van het stedenfonds. We gingen daar eerder in dit rapport al op in (zie pagina 55 en 58). Het doorlichten van een gemeente door een onafhankelijke visitatiecommissie is ook gemeengoed in Nederland. Het is tekenend dat de term ‘bestuurskrachtmeting’ en ‘bestuurskrachtmonitor’ daar vrijwel uitsluitend gebruikt wordt in het kader van een *in-depth* doorlichting van een gemeente door een visitatiecommissie of een adviesbureau.

> 5.2.2.1. De Nederlandse praktijk

De Limburgse bestuurskrachtmonitor (hierna LBKM genoemd) wordt vaak aangehaald als een *best practice* inzake visiteren. Veel Nederlandse bestuurskrachtmetingen zijn er in meer of in mindere mate op gebaseerd. Daarom worden de krachtlijnen ervan hieronder geschetst.

Het initiatief voor de LBKM kwam van het Limburgse provinciebestuur. Ze liet een kader voor de visitaties uitwerken waar de gemeenten vrijwillig gebruik van konden maken. De provincie was dus enkel de opdrachtgever voor het maken van de LBKM, niet voor het uitvoeren ervan. Het eigenaarschap en het primaire gebruik van de resultaten werd van in het begin bij de gemeenten gelegd. Aanvankelijk stond de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse tegenhanger van de VVSG, bijzonder wantrouwig tegenover deze manier van werken. Hoewel de visitaties niet verplicht opgelegd gingen worden, wekte de doorlichtingsdrang bij het provinciebestuur wel argwaan op. De VNG-directie verdacht de provincie ervan op een sluwe manier de herindelingsfuik uit te zetten. De angst voor een verborgen agenda leefde ook bij de gemeenten maar uiteindelijk kon het provinciebestuur die wegnemen. Alle 47 Limburgse gemeenten stapten mee in het project (Abma, 2012; Korsten, 2004).

De LBKM bestond uit twee fasen. In een eerste fase werd er door het gemeentebestuur onder toezicht en begeleiding van de visitatiecommissie een opgavenprofiel vastgesteld. Dat opgavenprofiel was een ophijsting van bestaand beleid en ambities van het bestuur. In de tweede fase ging de visitatiecommissie, samengesteld uit oud-burgemeesters van buiten Limburg, kijken wat er van die opgaven terecht kwam in de praktijk. Daarbij fungeerde een normenkader op basis van de verschillende gemeentelijke rollen als leidraad. In een vervolgfase was het dan uiteindelijk de bedoeling dat het

bestuur reflecteerde over de resultaten van de BKM met het oog op eventuele verbeteracties. De resultaten werden ook bij het provinciebestuur ingediend (Korsten, 2004).

De LBKM bleek bijzonder succesvol te zijn. Korsten wijt dat aan *“de steun voor de procesgang bij gemeentebesturen, de procesdoelmatigheid, de herkenning van de bestuurskrachtfoto en doordat er ook een gevolg aan de LBKM werd gegeven”* (Korsten, 2004, p. 6). De rol van het provinciebestuur en het vertrouwen in de integriteit van dat bestuur bleken een belangrijke succesfactor te zijn. Tekenend voor dit soort bestuurskrachtmeting is immers de procesmatige governancebenadering die gevolgd wordt. Dat komt erop neer *“dat de betrokkenen zelf - van onderop - in staat zijn om kritisch te kijken naar de kwaliteit van processen en producten en zelf ook verbeteringen kennen en kunnen aanbrengen respectievelijk doorvoeren”* (Korsten, 2004, p. 105). Van dwang en hiërarchie was er tijdens het traject geen sprake en mogelijke verbeterpistes konden besproken worden in een constructieve interbestuurlijke dialoog. Eenzijdige top-down-beslissingen op basis van de resultaten was er niet bij. Kleine kanttekening is dat het governance-denken - zoals het in het eerste deel van dit rapport werd besproken - enkel tot uiting kwam in *hoe* maar niet in *wat* er gemeten werd (Abma, 2012). Het belichten van het complexe netwerk aan lokale spelers naast de gemeente zelf, lijkt ook in het kader van visitaties een onhaalbare kaart.

> 5.2.2.2. *De algemene beginselen van behoorlijk visiteren*

De opgebouwde ervaring rond bestuurskrachtvisitaties is uitgemond in een aantal beginselen van behoorlijk visiteren. Ze worden opgesomd in Tabel 8.

Het gebruik van een onafhankelijke derde onder de vorm van een visitatiecommissies staat aan de kern van een visitatietraject (abbv 5). Het team van academische experts en ervaringsdeskundigen vervult een faciliterende rol tijdens het leerproces. Dat is meteen ook het belangrijkste verschil met een zelfevaluatie. Idealiter neemt de visitatiecommissie ook de regie van het visitatietraject in handen (abbv 2) en verloopt de samenstelling van een visitatiecommissie in samenspraak met de gevisiteerden. Deze uitgangspunten zullen het draagvlak rond het proces en de resultaten van de bestuurskrachtmeting aan de hand van visitaties bevorderen.

1. Een, liefst externe, initiatiefnemer
2. regie en een regisseur.
3. een bepaalde opzet (protocol).
4. een visitatiecommissie, die een opdracht krijgt.
5. de visitatiecommissie is onafhankelijk
6. dataverzameling op basis van protocol.
7. betrokkenheid van de gevisiteerde bij de dataverzameling.
8. interactie door een bezoek ter plaatse.
9. contact met externen (middenveld).
10. een openbaar rapport op dat ten dele interactief tot stand komt.
11. bezinning bij gevisiteerde en 'toezicht' daarop.

**Tabel 8: De algemene beginselen van behoorlijk visiteren (abbv)
(Korsten, Abma, & Schutgens, 2007; Korsten, 2004)**

In een eenvormig visitatiestelsel is er idealiter slechts één, externe initiatiefnemer (abbv 1). Bij de Nederlands-Limburgse bestuurskrachtmonitor was dit de Provincie Limburg. Voor de plattelandsvisitaties betrof dit de Vlaamse Landmaatschappij. Voor een Vlaamse bestuurskrachtvisitatie denken we hiervoor aan het Agentschap voor Binnenlands Bestuur of de VVSG.

Het visiteren zelf moet gebeuren aan de hand van een geijkt en gestandaardiseerd protocol (abbv 3). Een kwaliteitskader zoals dat op basis van de gemeentelijke rollen (Abma, 2012; Korsten, 2004), kan dienen als houvast bij het beoordelen van een lokaal bestuur. Ook het meetkader dat binnen dit project ontwikkeld werd, kan daarvoor dienen. De concrete invulling van de kapstokken die het meetkader biedt, moet grotendeels gebeuren in samenspraak met de gemeenten zelf. Bij een visitatie vertrekt men immers telkens van een opgavenprofiel dat interactief tot stand komt en nooit een gegevenheid is. Er is immers geen beeld van een 'referentiegemeente' of 'een minimale gemeente' (Korsten, Abma, & Schutgens, 2007, p. 42). Opgavenprofielen bestaan zowel uit hoger opgelegde taken als uit eigen ambities en specifieke contextproblematieken waardoor er geen enkele gemeente hetzelfde opgavenprofiel zal hebben. Ze gaan uit van het unieke. Korsten, Abma en Schoenmaker betogen dat bestuurskrachtmetingen daarom niet geschikt zijn om te benchmarken omdat

dat onderling vergelijkbare gevallen veronderstelt (Korsten, Abma, Schoenmaker, et al., 2007).

Een visitatietraject vereist een zekere vrijwilligheid of op zijn minst welwillendheid bij de te beoordelen partij gezien het een interactief proces hoort te zijn (abbv 7, 8, 10, 11). Bestuurders hebben vaak een wazig overzichtsbeeld van de organisatie. Een visitatie kan hier het verschil in maken door dit beeld scherper te stellen. Het dwingt de verschillende actoren om de prioriteiten, het functioneren, de rekeningen, etc. in vraag te stellen (abbv 11). Lokale besturen kunnen veel leren uit deze spiegel die hen wordt voorgehouden (Korsten, Abma, & Schutgens, 2007; Korsten, 2004). Dat komt ook duidelijk tot uiting bij de ervaringen die reeds in Vlaanderen werden opgedaan. Het hebben van een draagvlak is aldus een *conditio sine qua non*. Om een visitatieproces goed te laten verlopen mag er geen wantrouwen zijn bij de lokale besturen over mogelijke coverte bedoelingen van de centrale overheid.

Besluit

In dit eindrapport van het B-project ‘Lokale bestuurskrachtmonitoring’ werd allereerst ‘bestuurskracht’ conceptueel benaderd. We stelden een evolutie van het begrip doorheen de tijd vast, met een steeds breder wordende invalshoek. Terwijl bestuurskracht in de jaren 70 nog één-op-één werd gelijkgesteld met de schaal van een gemeente, ging er in de jaren 80 en 90 onder invloed van de New-Public-Management-beweging ook aandacht naar hoe efficiënt en effectief het lokaal bestuur werkt binnen een gegeven kader. Momenteel werkt de governancebeweging door in de benadering van bestuurskracht. Daarbij wordt het gemeentebestuur gezien als een schakel in een netwerk van onderling afhankelijke actoren die allen een invloed hebben op het al dan niet tegemoetkomen aan lokale verwachtingen.

Vervolgens kwamen een aantal vraagstukken aan bod die een belangrijke impact hebben op de configuratie van het meetinstrument. Allereerst bespraken we de gewenste gebruiksfinaliteit. Er moest een keuze gemaakt worden tussen leren, controleren en verantwoorden, waarbij de finaliteit van het leren de ‘zachtste’ gebruikswijze is, en verantwoorden de ‘hardste’. Hoe harder de gebruikswijze, hoe groter de kans dat organisaties disfunctioneel gedrag gaan vertonen. Er ging ook aandacht naar het feit dat de koppeling die gemaakt wordt tussen schaal(aanpassingen) en bestuurskracht, een impact kan hebben op de perceptie van het instrument door de lokale besturen. Leren vormt met andere woorden de aangewezen gebruiksfinaliteit. Binnen de klankbordgroep werd dan ook besloten om de monitor expliciet vorm te geven vanuit een leeroptiek.

Naast het bepalen van de gebruiksfinaliteit zijn er een aantal bijkomende afwegingen te maken. Zo zijn de uniciteit van elke lokale context en de verschillen in opgaven moeilijk verzoenbaar met een uniform meetinstrument. De normatieve grondslag waarop het handelen van de lokale besturen afgetoetst zou moeten worden, kan eveneens verschillend ingevuld worden. Het derde dilemma betreft de keuze van databron. De mogelijkheden zijn centraal reeds beschikbare data en/of nieuwe gegevens afkomstig van de lokale besturen. Daarnaast stelt zich de vraag in welke mate de governancebenadering als uitgangspunt van het meetinstrument genomen

wordt. In het derde hoofdstuk werden de ervaringen en leerpunten uit eerder Vlaams bestuurskrachtonderzoek geschetst.

Op basis van de input van de klankbordgroep werd er beslist om binnen dit project een indicatorenset te ontwikkelen die een beeld moet geven van de bestuurskrachtpotentie van de Vlaamse gemeenten. De nadruk komt daarbij te liggen op de capaciteitszijde van het concept bestuurskracht. Het in hoofdstuk vier voorgestelde conceptueel raamwerk waarbinnen de indicatoren geplaatst worden, is gebaseerd op twee structurerende principes. Enerzijds worden de indicatoren ingedeeld naargelang ze focussen op capaciteits- dan wel opdrachtmatige aspecten van bestuurskracht. Het tweede structurerende principe is het onderscheid tussen exogene en endogene bestuurskrachtbepalende factoren. Op exogene factoren heeft de gemeentelijke organisatie weinig tot geen invloed, terwijl de endogene factoren wel in zekere mate gestuurd kunnen worden. Het meenemen van dit structurerende principe zorgt ervoor dat we een duidelijk onderscheid kunnen maken tussen de twee doelgroepen van de informatie: exogene factoren zijn eerder interessant voor de Vlaamse overheid, bij de vormgeving van haar interbestuurlijk beleid, terwijl endogene factoren vooral voor de lokale besturen zelf een leerpotentieel kunnen inhouden.

De verschillende deelaspecten van bestuurskracht werden waar mogelijk vertaald naar kwantitatieve indicatoren en kengetallen (zie bijlage 1). Indicatoren zullen echter nooit het volledige bestuurskrachtverhaal kunnen vertellen, laat staan verklaren. Ze mogen niet gezien worden als een eindpunt waaruit eenzijdige conclusies over lokale bestuurskracht getrokken kunnen worden. Er is nood aan complementaire kwalitatieve inzichten. Om die reden stellen we in hoofdstuk vijf een integraal traject voor het versterken van de lokale bestuurskracht voor. De indicatorenset zoals die binnen dit project werd ontwikkeld, heeft daarin zijn plaats, maar we zien op dat pad ook een belangrijke rol weggelegd voor kwalitatieve methodieken zoals bestuurskrachtvisitaties en zelfevaluaties. Zo werkten we binnen dit project een aantal richtvragen tot zelfevaluatie uit waarmee de lokale besturen hun bestuurskrachtpotentie autonoom in vraag kunnen stellen (zie bijlage 2).

De stap van diagnose naar remediëring valt evenmin eenzijdig te maken. Ook hier is maatwerk aangewezen. Zo zullen ondersteunende maatregelen zoals opleidingen, intervisies of een centrale en/of sectorale helpdesk in bepaalde gevallen de bestuurskracht al kunnen versterken. In andere gevallen zullen meer structurelere ingrepen nodig zijn. We denken daarvoor aan interne reorganisaties, het inter- of intragemeentelijk delen van een *backoffice*, het versterken van de intergemeentelijke samenwerking voor bepaalde beleidsdomeinen, etc.

Ook gemeentefusies kunnen een mogelijk te bewandelen pad zijn. Toch willen we er voor pleiten om het bestuurskrachtdebat hier niet telkens eenzijdig aan te koppelen. Dit maakt de hele kwestie onnodig beladen. Gemeentefusies *kunnen* een oplossing zijn voor een gebrek aan bestuurskracht. Maar een gebrek aan bestuurskracht kan niet enkel - of in bepaalde gevallen zelfs helemaal niet - opgelost worden door een opschaling. Het is nodig dat de aandacht verschuift naar bestuurskrachtversterking op maat van de gemeenten. Een (vrijwillige) fusieoptie is daarbij één van de vele te bewandelen verbeterpaden.

Hoe dan ook is het verder versterken van de lokale bestuurskracht een gedeelde verantwoordelijkheid van de beleidsverantwoordelijken op zowel het centrale als het lokale bestuursniveau. Voor de beleidsverantwoordelijken op het centrale bestuursniveau is van belang dat er niet één standaardmedicijn bestaat om bestuurskrachtproblemen op te lossen en dat een gedifferentieerde aanpak in functie van de context aangewezen is. Het scherper durven stellen van wat de Vlaamse overheid precies van de lokale besturen verwacht, zou het debat eveneens een inhoudelijke impuls kunnen geven. De lokale beleidsverantwoordelijken moeten op hun beurt zich ervan bewust zijn dat bestuurskracht opbouwen en tonen inherent deel uitmaakt van hun takenpakket. Dit vergt inzicht in het eigen kunnen en in het eigen falen. Soms vergt het ook het accepteren van een uitgestoken hand.

Referenties

- Aardema, H., & Korsten, A. (2005). *De staat van de gemeente. Op weg naar een handzame landelijke gemeentemonitor*. Den Haag: Vereniging van Gemeentesecretarissen.
- Abma, K. (2012). *Beoordelen van gemeenten*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Allers, M. A., & Geertsema, J. B. (2014). *The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform*. Groningen: Universiteit van Groningen.
- Allers, M., & Geertsema, B. (2014). Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten. *ESB*, 99(4688).
- Audit Vlaanderen. (2014). *Werkboek organisatiebeheersing voor lokale besturen*. Brussel: Audit Vlaanderen.
- Behn, D. (2003). Performance? Why Measure Different Measures Require Different Purposes. *Public Administration Review*, 63(5), 586-606.
- Boogers, M., & Schaap, L. (2007). Bestuurskracht, wat moeten we ermee? Een stand van zaken. *Bestuurskunde*, 2, 5-14.
- Bouckaert, G., De Peuter, B., & Van Dooren, W. (2003). *Metten en vergelijken van lokale bestuurlijke ontwikkeling*. Brugge: Die Keure.
- Bral, L., Jacques, A., Schelfaut, H., & Stuyck, K. (2011). *Stadsmonitor 2011*. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Broadbent, J. (2010). Comprehensive Performance Assessment : The Crock of Gold at the End of the Performance Rainbow? *Public Money & Management*, 23(1), 5-8.

- Castenmiller, P. (2009). Dunken en driepunters. Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland. *Res Publica*, 3, 333-350.
- De Ceuninck, K. (2009). *De gemeentelijke fusies van 1976. Een mijlpaal voor de lokale besturen in België*. Brugge: Vanden Broele.
- De Peuter, B. (2004). *Eindverslag van het pilootproject met de gemeenten van het Westhoekoverleg in het kader van het onderzoeksproject monitoring lokale besturen. Nota aan de sturgroepleden*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- De Peuter, B., & Bouckaert, G. (2004). *Een monitoringsysteem voor lokale bestuurskracht: naar de modellering van een Vlaams design*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- De Peuter, B., Voets, J., Janssens, L., & Van Dooren, W. (2012). *Bestuurskrachtmeter plattelandsgemeenten: eindrapport*. Leuven / Antwerpen: KU Leuven / Universiteit Antwerpen.
- De Rynck, F. (2002). De interbestuurlijke context van de bestuurskracht. In *Lokale besturen in de toekomst: bestuurskracht als voorwaarde voor een effectieve autonomie* (pp. 15-41). Nazareth: Schaubroeck.
- De Rynck, F., & Tops, P. (2005). *Leren van en over steden*. Brussel: Administratie Binnenlandse Aangelegenheden.
- Decoster, G. (2014). *Evaluatierapport omtrent het stimuleren van vrijwillige fusies van gemeenten*. Brussel: Agentschap Binnenlands Bestuur.
- Denters, B., & Toonen, T. (2010). Bestuurskrachtmeter 3.0. In H. Aardema, W. Derksen, M. Herweijer, & P. de Jong (Eds.), *Meerwaarde van de bestuurskunde. Liber amicorum voor prof. dr. Arno F.A. Korsten*. (p. 301). Den Haag: Boom Lemma.
- Derksen, W., Drift, J. A., van der Giebels, R., & Terbrack, C. (1987). *De bestuurskracht van kleine gemeenten: een beleidsrapport*. Leiden/Amsterdam: Onderzoekscentrum Sturing van de Samenleving van de Rijksuniversiteit Leiden.

- Deschouwer, K., De Rynck, F., Smolders, C., De Leemans, K., & Van der Schoot, W. (2001). *De bestuurskracht en de democratische besluitvorming van de Vlaamse gemeenten*. Brussel / Antwerpen / Gent: Vrije Universiteit Brussel / Hogeschool Gent / Universiteit Antwerpen.
- Durnez, J. (2013). *Gedachtewisseling over het initiatiefadvies “Lokale bestuurskracht verhogen door schaaloptimalisaties” van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST)*. Brussel: Vlaams Parlement.
- EIPA. (2013). *Common Assessment Framework. Improving Public Organisations through Self-Assessment*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Geers, K., & Korsten, A. (2005). Zelfevaluatie van gemeentelijke bestuurskracht in Friesland. *Overheidsmanagement*, 18, 68-74.
- Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Korsten, A. (2004). *Visiteren van gemeenten. Evaluatie van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburgse gemeenten*. Maastricht: Open Universiteit Maastricht.
- Korsten, A., Abma, K., Schoenmaker, M., & Schutgens, J. (2007). Doen we het goed? Gemeentelijke bestuurskrachtmetingen onder het vergrootglas. *Bestuurskunde*, 2, 24-33.
- Korsten, A., Abma, K., & Schutgens, J. (2007). *Bestuurskracht van gemeenten. Meten, vergelijken en beoordelen*. Delft: Eburon.
- Koster, J., Wever, R., & Glim, M. (2009). *100 bestuurskrachtonderzoeken als basis voor een nieuwe methode*. Amersfoort: BMC.
- Maes, R. (1970). De bestuurskracht van de Belgische gemeente. *Res Publica*, 12(3), 427-456.

- Maurel, C., Carassus, D., Favoreu, C., & Gardey, D. (2014). Characterization and definition of public performance: an application to local government authorities. *Gestion et Management Public*, 2(1), 23-44.
- Nieuwenkamp, R. (2001). *De prijs van het politieke primaat*. Delft: Eburon.
- Noordegraaf, M., Bos, A., Geuijen, K., Spelier, R., & Vermeulen, J. (2008). *Culturen sturen: De werking en beïnvloeding van bestuursculturen in lokaal bestuur*. Den Haag.
- Noordegraaf, M., & Vermeulen, J. (2007). Bestuurscultuur als kracht. Lokale tradities, stijlen en gebruiken als bronnen van bestuurskracht. *Bestuurskunde*, 2, 46-56.
- Reynaert, H., Korsten, A., & Van Herck, B. (2011). *Over het stedenfonds en het samenspel tussen de Vlaamse overheid en haar centrumsteden*. Brussel: IDEA Consult.
- Ringeling, A. (2007). Denken aan bestuurskracht. Bestuurskracht als pragmatisch managerialisme? *Bestuurskunde*, 2, 15-23.
- Stroobants, J., & Bouckaert, G. (2012). *Lokale benchmarking. Conceptualisering, buitenlandse praktijken en verkennende oefeningen voor benchmarking van gemeentelijke dienstverlening via niet-parametrische grensmethoden*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- Toonen, T., van Dam, M., Glim, M., & Wallagh, G. (1998). *Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit*. (p. 152). Assen: Van Gorcum.
- Van Dam, M., & Castenmiller, P. (2008). *Variatie in bestuurskracht. Een beschouwing over bestuurskracht, schaal en samenwerking*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Van den Dool, L., van Hulst, M., & Schaap, L. (2010). More than a Friendly Visit: A New Strategy for Improving Local Governing Capacity. *Local Government Studies*, 36(4), 551-568.

- Van Dooren, W. (2006). *Performance Measurement in the Flemish Public Sector: A Supply and Demand Approach*. KU Leuven.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2010). *Performance Management in the Public Sector*. Londen: Routledge.
- Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267-281.
- Vervoort, P., & Hemry, J. (2014). *Monitor lokale bestuurskracht. Voortgangsrapport januari 2014*. Brussel: Ruimte Vlaanderen.
- Vervoort, P., Hermey, J., Pennincx, I., & Pisman, A. (2014). *Groeien van government naar governance met subsidiariteit als rode draad doorheen het ruimtelijk beleid in Vlaanderen*. Brussel: Ruimte Vlaanderen.
- Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken. (2013). *Lokale bestuurskracht verhogen door schaaloptimalisaties*. Brussel: Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken.
- Vlaamse Overheid. (2014). *Bijdrage van de Vlaamse administratie aan het Regeerprogramma van de Vlaamse Regering 2014-2019*. Brussel: Vlaamse Overheid.
- Vlaamse Regering. (2014). *Vertrouwen, verbinden, vooruitgaan - Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019*. Brussel: Vlaamse Regering.
- Voets, J., Coppens, T., Sterkens, D., De Peuter, B., & Van Dooren, W. (2014). *Bestuurskracht van gemeenten en provincies: naar een nieuwe vorm van interbestuurlijke relatie rond ruimtelijk beleid*. Brussel: Ruimte Vlaanderen.
- Wesseling, H., Fraanje, R., Paardekooper, C., & van Twist, M. (2007). Bestuurskracht: een hernieuwde agendering. *Bestuurskunde*, 2, 57-62.

Wesseling, H., van Heijningen, A., van Hengel, K., van Kalmthout, M., ter Braak, H., & Paardekooper, C. (2004). Bestuurskracht en democratie. *Openbaar Bestuur*, 14(2), 20-24.

Bijlage 1: Indicatorenset

De indicatorenset is online raadpleegbaar via volgende link:
www.steunpuntbov.be/ned/lbkm

Bijlage 2: Richtvragen tot zelfevaluatie

Financiën & fiscaliteit

- ♦ Wordt er systematisch aan kostprijsberekening gedaan in functie van keuzes en beslissingen over de verderzetting, aanpassing of schrapping van een dienstverlening?
- ♦ Wordt er systematisch aan kostprijsberekening gedaan in functie van keuzes en beslissingen over het uitbesteden dan wel in eigen beheer uitvoeren van een bepaalde taak?
- ♦ Worden retributies periodiek herzien en bepaald op basis van kostprijsinformatie over de gerelateerde dienstverlening?
- ♦ Worden subsidiemogelijkheden systematisch verkend?

Strategische planning

- ♦ Wordt de meerjarenplanning gezamenlijk voorbereid door het college en de administratie?
- ♦ Krijgen de diensten richtlijnen mee voor de opmaak van beleidsvoorstellen i.h.k.v. het meerjarenplan?
- ♦ Zijn binnen het college en de administratie trekkers aangeduid per beleidsdoelstelling in het meerjarenplan?
- ♦ Wordt het meerjarenplan gezamenlijk door bestuur en administratie periodiek systematisch overlopen en geëvalueerd op voortgang van actieplannen en doelbereik?
- ♦ Worden organisatiebrede projecten door het managementteam voorbereid in functie van collegebeslissingen?
- ♦ Wordt er periodiek (bv. 1x per legislatuur) een grondige kerntakenanalyse gemaakt op basis waarvan wordt beslist over het

aanbod en de modaliteiten van dienstverlening en voorzieningen in relatie tot de beschikbare capaciteit (personeel, financiële marge,)?

Personeelsbeleid

- ♦ Maakt men actief gebruik van functionerings- en evaluatiegesprekken?
- ♦ Zijn er functiebeschrijvingen opgemaakt die gehanteerd worden bij selectie en rekrutering?
- ♦ Worden de noden aan competenties in de organisatie regelmatig herzien en worden er beslissingen op vlak van personeelsbeleid aan gekoppeld?

Interne organisatie

- ♦ Wordt het organogram periodiek geëvalueerd of het nog beantwoordt aan de noden van de (moderne) organisatie qua profielen, aansturing, coördinatie en desgevallend bijgestuurd?
- ♦ Wordt er actief toegewerkt naar het gewenste organogram via het personeelsbeleid van aanwerving, promotie, niet-vervanging, e.d. ?
- ♦ Wordt er voldoende overlegd tussen diensten en bevoegde schepen(en) in aanloop naar het College?
- ♦ Wordt er efficiënt en afdoende een terugkoppeling van het College georganiseerd zodat diensten voldoende op de hoogte zijn van CBS beslissingen en noden en opportuniteiten voor afstemming kennen, bv. via een gezamenlijk dienst(hoofd)enoverleg aansluitend op het College?
- ♦ Krijgen diensten het volledige verslag van het CBS te lezen, zodat zij zelf noden en opportuniteiten voor onderlinge samenwerking kunnen identificeren en integraal de beleidsbeslissingen van het college kennen?

- ♦ Is het managementteam zo samengesteld dat de verschillende onderdelen van de organisatie erin vertegenwoordigd zijn?
- ♦ Krijgt het managementteam voldoende ruimte om organisatiebrede projecten voor te bereiden?
- ♦ Krijgt het managementteam voldoende ruimte om beleidsvoorbereidend werk te doen, bv. verkenning van strategische pistes in dienstverlening, samenwerking, etc.?
- ♦ Wordt het verslag over de werkzaamheden van het managementteam voldoende gedeeld in de hele organisatie zodat men weet waar het managementteam voor staat en mee bezig is?
- ♦ Zijn schepenen en burgemeester voldoende bereikbaar en beschikbaar voor overleg en afstemming met de diensten naar het oordeel van de diensten?

Politiek leiderschap

- ♦ Worden er duidelijke keuzes gemaakt vanuit een lange termijnvisie rekening houdend met de financiële situatie van de gemeente? Bv. op het vlak van aanbod en organisatie van de dienstverlening, de bouw en exploitatie van voorzieningen (in verschillende kernen)?
- ♦ Volgt men een afsprakenkader tussen bestuur en administratie om consistent om te gaan met ad hoc vragen vanuit de burger m.b.t. dienstverlening (bv. openbaar domein, groenonderhoud,...)?

Betrekken van burgers

- ♦ Wordt er systematisch werk gemaakt van voldoende en tijdige feedback naar adviesraden naar aanleiding van hun (gevraagde of spontane) adviezen?
- ♦ Worden adviesraden voldoende tijdig betrokken bij de opmaak van het strategische meerjarenplan en projectplannen die hun aanbelangen?

- ♦ Wordt er via andere formules en kanalen inspraak vanuit de burgers georganiseerd?

Intergemeentelijke samenwerking

- ♦ Worden engagementen in intergemeentelijke samenwerking regelmatig geëvalueerd en desgevallend bijgestuurd?
- ♦ Worden periodiek en consistent nieuwe opportuniteiten voor intergemeentelijke samenwerking verkend?